
Unité UMR MOISA
Unité UMR TETIS



Propositions de collaboration
entre la recherche et le
programme national foncier
Madagascar

Pierre-Marie Bosc (Coordonnateur)
Juin 2008



Le présent rapport rend compte du démarrage d'un projet de collaboration entre la recherche et le Programme National Foncier de Madagascar.

La structuration de cette collaboration en construction se fonde sur une mission réalisée fin novembre 2007 par Pierre-Marie Bosc (Cirad, UMR Moisa) sur un financement du FIDA mobilisé par le Programme National Foncier.

La mission réalisée entre le 20 novembre et le 1^{er} décembre 2007 a été accueillie par l'Observatoire Foncier logé au sein du PNF. Cette mission a été accompagnée par Emilie Pèlerin, Volontaire International en appui à la cellule régionale d'Antsirabé.

Cette mission a été suivie d'un atelier organisé par les UMR Moisa et Tetis qui s'est déroulé en décembre 2007.

Des réflexions se sont ensuite poursuivies au sein de l'équipe « Gouvernance des ressources et des territoires » de l'UMR Moisa.

Elles se sont concrétisées par la mise en place de deux stages de Master entre avril et septembre 2008.

Deux demandes de bourses ont été déposées par l'UMR Moisa auprès de l'Ecole Doctorale Economie Gestion 231 et une autre allocation sera financée sur les fonds Cirad.

Cette collaboration s'est ainsi progressivement structurée à partir des étapes suivantes dont rend compte ce document.

1. Une mission de prise de contact avec certains terrains où est mise en œuvre la Réforme foncière
2. Un atelier de travail d'une journée réalisé à Montpellier afin de présenter les questions posées par le PNF
3. Des propositions de mise en œuvre de Master de recherche (Université Montpellier I / SupAgro (actuellement en cours (avril – septembre 2008) sur les deux sites de Faratsiho et d'Amparafaravola en collaboration avec le PNF et le projet BV Lac.
4. Deux projets de thèse, l'une qui serait financée par le Cirad et l'autre par le Ministère de la Recherche dans le cadre de l'UMR Moisa.

Contributions et remerciements

Ce rapport rend compte d'un processus auquel nombreux sont les contributeurs.

Rivo Ratsialonana responsable de l'Observatoire foncier PNF et Faly Ranaivoson Responsable du Suivi-évaluation au sein de l'Observatoire foncier PNF ont accompagné à la fois la mission de Novembre 2007 et l'ensemble du processus.

Emilie Pèlerin (Volontaire International MAEE) a accompagné la mission de l'Observatoire, Perrine Burnod (UMR Moisa) a fourni des éléments de référence bibliographiques et Elodie Maître d'Hôtel (UMR Moisa) a rédigé un compte rendu de l'atelier de novembre 2007.

Les collègues de l'IRD – Jean-Philippe Colin et Eric Léonard - et de l'Inra – Céline Bignebat - ont fortement contribué à la rédaction des projets de Masters et de doctorats

André Teyssier a été à l'initiative de ce projet de collaboration et Jean-Philippe Tonneau a soutenu cette démarche de création d'un partenariat avec le PNF.

Première Partie : une mission exploratoire

Présentation succincte de la mission

- L'Observatoire foncier a organisé une mission de terrain sur les sites de Faratsiho et du Lac Aloatra. Dans un temps assez court, les principaux acteurs de la réforme foncière ont pu être rencontrés : délégué d'arrondissement, maires et élus communaux, président OPCI, agents des guichets fonciers, CRIF, responsables SRDSF, Circonscriptions topographiques, Ong, projets et organisme de financement. Des producteurs agricoles concernés par la certification ont également été rencontrés.
- L'observatoire foncier a assisté à l'ensemble de la mission qui a fait l'objet d'une restitution et d'une discussion sur place.
- Au cours de cette mission, nous avons tenté d'avoir un aperçu global de la mise en œuvre de la réforme foncière afin de comprendre les mécanismes et poser les bases d'une collaboration en vue de réfléchir aux conditions de l'évaluation des effets de la réforme foncière.
- Cette mission a permis également de définir les contours de l'atelier qui a été organisé en décembre 2007.

Observations à partir des visites de terrain

Sur la procédure de certification avec des pratiques parfois en décalage avec la procédure standard : importance de suivre et de recaler en permanence les procédures afin d'être assuré de la qualité des chiffres que l'on va traiter lorsque l'on récupère des informations au niveau des guichets (savoir que les chiffres obtenus au niveau du suivi représentent bien ce qu'ils sont censé représenter). Il est normal que des ajustements se fassent à partir d'une procédure initialement établie ; ce qui est important c'est d'accompagner la mise en œuvre et disposer une capacité d'appui conseil. Les observations rapportées doivent permettre de réfléchir au dispositif de suivi évaluation

Sur la notion de sécurisation / procédure de certification

Il nous semble opportun de distinguer la procédure de certification et du sentiment de sécurisation tel qu'il peut être perçu par les gens une fois le certificat délivré (ou avant la délivrance du certificat dans certains cas...), de la sécurisation effective telle qu'elle peut ressortir d'une mise à l'épreuve qui prouve in fine la réalité de la garantie apportée par le certificat et la procédure dont il est le produit.

Cela suppose au plan de la méthode de s'interroger sur les questions suivantes et de réfléchir au dispositif d'étude le plus approprié

- (i) Quelle est la perception des gens qui ont reçu un ou des certificats ? Comment évolue cette perception lorsque la certification touche progressivement un plus grand nombre de parcelles sur l'exploitation agricole ?
- (ii) Quelle est l'effectivité de la certification par rapport à la sécurisation sociale (lorsque qu'un conflit reste au niveau de la communauté) et juridique (lorsque le conflit est porté par un tiers extérieur à la communauté) ? Il existe des cas d'utilisation du certificat dans un conflit au tribunal, avec notamment un cas à Amparafaravola ou Ambatondrazaka cf. Andri)
- (iii) Il serait certainement intéressant de comparer la perception de la sécurisation par le certificat foncier par rapport à celle conférée par le titre (il semble que le titre

conserve un certain attrait au moins pour des catégories aisées de producteurs, même avec les limites liées à sa faible actualisation...) mais surtout par rapport aux procédures actuellement en vigueur au niveau local (sous seing privé avec témoin, validation par le chef de fokontany, légalisation des signatures à la commune et enregistrement au niveau du délégué d'arrondissement).

Hypothèse : il existe différents niveaux de sécurisation correspondant à différentes situations de certification. Nous esquissons un essai de typologie des situations de certification :

- des gens en situation d'insécurité foncière qui se sentent menacés directement ou dans leur communauté (cas de Mme Tsaratanana, Fokontany d'Amparimaina avec tentative d'appropriation par un notable) ; insécurité plus fortement ressentie dans les cas économiquement fragiles, le coût du certificat n'est alors pas nécessairement un obstacle, et les gens plus à l'aise économiquement certifient en priorité des terrains qu'ils sentent « menacés », parfois certains terrains récemment acquis ou sur des terres héritées pour lesquelles il n'existe pas d'accord intra familial. L'objet de la certification est clairement une sécurisation morale vis-à-vis de la communauté ou de la famille.
- Ceux qui certifient le font pour garantir une transmission plus sereine de leur patrimoine à leurs enfants (moins de difficultés avec le voisinage, anticipation de difficultés dans le cas de descendance avec paternités différentes, anticipation des situations d'héritage...)
- Ceux qui certifient car ils ont en tête des projets économiques qu'ils ne veulent entreprendre que s'il existe une assurance sur la propriété de la parcelle (cas de la construction de maisons pour la location, ou pour habitation...)
- Ceux qui certifient pour garantir un investissement déjà engagé (cas d'une plantation d'eucalyptus...)
- Ceux qui certifient parce qu'il existe des projets d'appui à la production (type ABC ou dispositif des opérateurs liés à BV Lac)

La question de la sécurisation économique ?

Il est important aussi de distinguer la sécurisation sociale et juridique de maîtrise du foncier de la sécurisation économique qui découle de la dynamique productive et de la situation socio-économique dans laquelle se trouvent les producteurs. La sécurisation économique ne relève pas des seuls effets de la réforme foncière. Il sera certainement important d'effectuer un suivi spécifique de ces catégories sociales dans la mesure où les risques de sortie du secteur agricole sont bien réels et que la certification – si elle autorisait une « fluidification » du marché foncier (réduction des risques dans la transaction, simplification administrative) aurait pour conséquence la vente des quelques superficies possédées par ces ménages.

Nous en venons maintenant à une des questions posées et qui concerne la relation entre délivrance du certificat foncier et dynamique économique ?

Cette relation s'exprime à court terme dans le cas où les projets étaient latents mais avaient besoin d'une garantie sur la propriété foncière, mais la relation peut se révéler à plus ou moins long terme en fonction de différents types de situations socio-économiques

Nos observations de terrains (notamment les entretiens avec les producteurs rencontrés) permettent de formuler les observations suivantes.

Des projets déjà existant peuvent être débloqués à court terme par la délivrance de certificats fonciers (construction de maisons pour la location, constitution d'un verger, ...). La prise de crédit par la garantie que peut représenter le certificat peut être valorisée à court terme par ceux qui ont déjà une pratique avec les institutions de crédit.

La prise de crédit dépend certes des garanties que l'on peut présenter (et le certificat tend à être reconnu par plusieurs institutions financières) mais il dépend aussi de sa situation économique : la combinaison des risques techniques, de l'aléa climatique et du risque économique encouru limite l'utilisation du certificat dans cette perspective. Pour les catégories les plus défavorisées se pose la question de la sécurisation économique au-delà de la sécurisation juridique. La sécurisation juridique n'induit pas nécessairement une prise de risque dans le domaine économique. Il semble toutefois que le prix des terrains certifiés aurait tendance à être plus élevé (30 à 100% que le prix de terrains de valeur agricole équivalente non certifiés).

Il semble que dans certains cas, de nouveaux producteurs puissent accéder au crédit via la présentation de certificats (selon institution financière). Cas de Faratsiho où de nouveaux producteurs accèdent au crédit en relation avec les projets ABC.

Nous sommes ainsi amenés à formuler les hypothèses suivantes.

La relation entre certification et dynamique économique dépend de la situation socio-économique des exploitations concernées, de leur motivation première pour certifier et du contexte économique et institutionnel local :

- la certification est liée à une volonté forte de sécurité juridique : les effets économiques seraient peut-être visibles sur la génération suivante
- la certification est motivée par la possibilité de concrétiser des projets existants
- la certification est motivée par des opportunités offertes par un contexte incitatif (projet avec propositions techniques, offre de crédit prenant les certificats en garantie...)
- la certification est liée au souci de garantir des investissements existants

Comment observer et documenter pour répondre à cette question ?

Premièrement en prenant en compte comme niveau d'observation : le niveau ménage et exploitation agricole plutôt que le seul niveau de la (ou des) parcelle(s).

Ensuite en réfléchissant à l'utilisation (conditions scientifiques et opérationnelles, coûts...) des outils suivants : (i) élaboration de typologies au niveau des communes ayant mis en place un guichet foncier afin d'identifier les exploitations / ménages selon leurs motivations par rapport à la certification et (ii) mise en place d'un système de suivi d'un échantillon d'exploitations agricoles.

Ce suivi devrait s'inscrire nécessairement dans la durée dans la mesure où l'émergence de projets économiques (i) ne dépend pas uniquement de la certification (on ferait l'hypothèse que la certification en est une condition nécessaire mais pas suffisante) (ii) implique un processus d'innovation complexe dont la mise en œuvre dépend aussi des conditions de l'environnement économique dans lequel opèrent les producteurs. Toutefois, l'impact économique de la certification peut ne pas prendre la forme d'un « projet » mais recouvrir des

changements d'envergure plus modeste qui peuvent avoir des effets tout à fait significatifs (engrais, nouvelles pratiques culturales, variétés plus performantes, etc).

La question de deux groupes (un groupe certifié vs un groupe non certifié) doit être posée en s'interrogeant sur la validité / pertinence du groupe dit témoin. Pour deux raisons, (i) ce groupe témoin risque de ne pas être stable dans le temps (on peut en effet imaginer que des exploitations non touchées au départ puissent l'être progressivement au fil du temps) et cela risque de poser des problèmes de traitement statistique (à vérifier avec des statisticiens) ; (ii) quel serait l'apport réel d'une comparaison à l'évaluation de l'impact de la réforme et par ailleurs comment s'assurer que **le seul élément variable serait l'absence de certification** à l'exclusion de tout autre (est ce techniquement possible ?) ?

Ces analyses localisées devraient se fonder sur une approche et une méthodologie commune autorisant les comparaisons. Elles devraient concerner aussi bien le niveau exploitation que le niveau de l'environnement économique et institutionnel dans lequel opèrent ces exploitations en mobilisant l'information disponible au niveau des institutions financières (cas des mises en gage via le certificat pour obtenir un crédit) et des institutions d'appui technique (qui réalisent un suivi des exploitations encadrées).

L'analyse devra identifier les mécanismes à l'origine des changements productifs à partir de la délivrance d'un certificat foncier : présence d'une offre technique, combinaison offre technique / accès au crédit et sécurité de commercialisation....

Une autre attente en matière des effets de la réforme foncière concerne le marché foncier. La délivrance de certificats serait supposée avoir des effets positifs sur le dynamisme du marché du foncier. Or ce marché est peu connu actuellement. Les transactions donnent certes lieu à la rédaction de sous seings privés et sont diversement enregistrées selon l'importance que lui accorde l'acheteur (signature du chef de fokontany, légalisation des signatures à la mairie et enregistrement au niveau du délégué d'arrondissement).

Les effets de la réforme foncière sur la paix sociale

Comment évaluer le nombre ou l'importance des conflits fonciers (une des justifications principales de la réforme) ?

- nombre de plaintes enregistrées au niveau du fokontany
- nombre de plaintes portées au niveau communal (a priori nombre moins important car règlements de certains conflits au niveau du fokontany)
- nombre de plaintes déposées au tribunal de première instance

Toutefois ces indicateurs sous estiment le nombre de conflits :

- tous les conflits ne sont pas portés au niveau du FKT ou de la Commune
- certains conflits restent au niveau intra familial ou intra communautaire,

Les procédures de certification engagées peuvent conduire à révéler une partie de conflits latents et parfois à les résoudre.

Il est important que le dispositif de suivi permette de prendre en compte ces événements et ne les occulte pas (car ce n'est jamais simple pour les agents de gérer ce type de situation) afin d'avoir une image réaliste des effets de la décentralisation de la gestion foncière ?

On pourrait noter le nombre de demandes donnant lieu à opposition et mettre en correspondance à la fois le nombre de certificats dont la délivrance est bloquée et le nombre de certificats délivré malgré les oppositions initiales

Dans la procédure, il est important de pouvoir documenter ces points ; ce devrait être une priorité afin de pouvoir analyser correctement l'effet de la réforme foncière sur la paix sociale.

Les effets de la réforme sur le renforcement de la décentralisation

La mesure de tels effets concerne encore une vision de long terme dans la mesure où la réforme permet de mettre en place un outil d'aménagement au niveau communal (le PLOF) et une base de recouvrement de la fiscalité locale (le parcellaire et ses propriétaires).

Dans ce cadre là il faudrait mettre en place un suivi spécifique. On peut cependant faire la remarque que les effets de la réforme dépendent là encore d'autres paramètres en dehors de son champ d'action. La mission actuelle n'a pas eu le temps d'aborder suffisamment cette question.

Pistes de travail et de réflexion

On pourrait combiner des outils de collecte et d'analyse des données à différentes échelles. Il nous semble important et efficace d'engager une démarche qui concerne à la fois le dispositif de mise en œuvre de la réforme et les bénéficiaires potentiels de la réforme. Ces analyses devraient pouvoir trouver leur place au sein du PNF / Observatoire dans une démarche participative fondée sur de fortes interactions entre les acteurs clés de la mise en œuvre de la réforme. Ces acteurs et ces modalités de travail devront être élaborées conjointement

- au niveau des communes
 - pour analyser à travers des enquêtes qualitatives la mise en œuvre de la réforme
 - la perception de la sécurisation entre producteurs engagés dans des procédures de certification et des producteurs non engagés
 - l'étude des stratégies de certification des ménages ruraux
- au niveau des ménages ruraux
 - à travers des enquêtes quantitatives à passage répétés sur un panel dont la taille serait à définir et comportant des exploitations ayant un ou plusieurs certificats et des exploitations ne disposant pas de certificats (avec les réserves méthodologiques mentionnées supra qui devraient pouvoir être levées)
 - il sera important de prévoir une double stratification en fonction du niveau de richesse des ménages, de leur stratégie et de leur niveau de certification (nb de certificats et superficie certifiée, type de parcelles certifiées...). Le niveau de certification en nombre de parcelles au niveau d'une exploitation agricole semble certainement une variable très importante à suivre en explorant la relation entre détention de certificats d'une part et dynamique économique d'autre part. De même la relation entre le nombre de parcelles

certifiées et le sentiment de sécurité est certainement à explorer également, sachant qu'un travail exploratoire en sociologie serait certainement utile pour mieux appréhender ce « sentiment de sécurité » ou de « sécurisation ».

- au niveau des guichets fonciers
 - analyse des pratiques des agents des guichets fonciers dans une perspective de compréhension de mécanismes de certification, d'amélioration de la démarche de certification et de renforcement de leurs compétences
 - analyse des outils et de leur utilisation par les agents dans un souci de simplification de leur utilisation, de sécurisation des informations traitées et d'amélioration de la qualité des informations transmises aux niveaux régional et national
- au niveau des territoires concernés par plusieurs guichets fonciers
 - analyse des relations et des collaborations entre les services fonciers et les guichets fonciers
 - analyse des facteurs de blocage de la réforme qui relèvent de dysfonctionnement dans la mise en œuvre des différentes composantes de la réforme foncière

Outre cette question de l'évaluation des effets du processus de certification, il nous semble également important de faire quelques remarques sur les conditions actuelles de la mise en œuvre de la réforme foncière. En effet, les conditions très concrètes de la mise en œuvre de la Réforme au niveau des Communes, la mise en œuvre au quotidien d'une procédure certes codifiée, mais qui laisse certainement des espaces de manœuvre aux stratégies des acteurs au niveau local, enfin l'articulation des différents volets de la Réforme sont autant de paramètres à prendre en compte pour apprécier globalement les effets de la Réforme foncière.

Des blocages liés à la procédure elle-même et aux conditions de sa mise en œuvre

Des dérives à documenter, analyser et réduire

- sur un guichet, la procédure peut se trouver interrompue à différents niveaux :
 - au moment de la demande : les informations recueillies sur la procédure (demande de régler a priori les problèmes ou information sur les coûts) dissuadent de déposer une demande formelle alors que l'intention existe bel et bien (systématique, problème de fond sur la procédure et sa mise en pratique et entraîne problème sur indicateurs)
 - après l'affichage : certains ne vont pas plus loin car ils considèrent qu'une fois que la demande a été affichée cela leur suffit comme sécurité vis-à-vis de leur environnement (Amaparafaravola ; doit pouvoir se gérer en fonction d'un ajustement des modalités de paiement lié aux modalités de financement dans les communes de première catégorie)
 - après la reconnaissance locale la seconde tranche n'est pas payée et on ne va pas jusqu'à l'émission du certificat et certains considèrent un niveau de sécurité satisfaisant après l'étape de la reconnaissance locale (doit pouvoir se gérer en fonction d'un ajustement des modalités de paiement)

- ensuite certains payent la seconde tranche mais ne vont pas retirer leur certificat ; ils considèrent que l'inscription dans le registre parcellaire les garantit suffisamment (problème sur indicateur uniquement).

Cela pose la question de la signification des chiffres et des modalités de leur recueil puis de leur interprétation.

Par exemple : si on a tendance à décourager les demandes sur des terrains pour lesquels on pressent un problème : on est conduit à sous estimer la demande en certificats ; d'autre part, on est ainsi conduit à s'interroger sur la signification du chiffre indiquant le nombre d'oppositions lors de la procédure de certification puisque les problèmes soit sont traités avant d'initier la procédure, soit ne donnent pas lieu à procédure. Dans cette situation, on a donc tendance à sous estimer à la fois les demandes et les oppositions.

Au-delà de ces questions de procédure se pose aussi et en même temps la question du financement (très dépendant de la saisonnalité des campagnes agricoles) et le délai d'instruction des demandes tend à s'allonger. Le risque est alors important de voir (i) des dossiers en cours d'instruction s'accumuler et ne pas aboutir ; (ii) des modifications dans la propriété des terrains avoir lieu avant la fin de la procédure (ce qui remet en cause sa validité, on n'a plus la garantie que la parcelle ait la même contenance).

Il importe donc que l'Observatoire Foncier puisse documenter à la fois quantitativement ces informations mais aussi se donne les moyens d'une approche compréhensive et qualitative de ces phénomènes qui sont des révélateurs des stratégies foncières des différents acteurs et qui renseignent de manière fine sur les déterminants et sur les points de blocages du processus de certification.

Toutefois, d'autres points de blocage peuvent apparaître dès lors que l'on ne s'intéresse pas qu'à la seule composante « Gestion décentralisée du foncier ». Des blocages dans la mise en œuvre de cette composante de la Réforme foncière peuvent provenir de difficultés ou d'incertitudes liées aux autres composantes.

Des points de blocage liés à d'autres composantes de la réforme

- Réforme de la législation : dans certaines communes la demande est limitée par l'importance des terres titrées
 - cas des réserves indigènes (Ambatosoratra, et plus largement Alaotra Mangoro)
 - cas de terres titrées et mises en valeur par des tiers alors la propriété est tombée durablement en déshérence et façon connue de tous

Le décret n° 2006-171 abroge certaines réserves indigènes mais pas toutes ; sa formulation est peu accessible aux non juristes ; les maires et les guichets ont du mal à accéder à l'information et quand bien même y accéderaient-ils ils manqueraient d'appui pour connaître leur capacité d'action.

- Modernisation des services fonciers.

La modernisation des services fonciers ne permet pas un repérage précis et systématique et actualisé des titres qui autoriserait les guichets à intervenir sans craindre une possible superposition entre titre et certificat (par exemple un voisin d'une parcelle en cours de certification exploitant une parcelle titrée en déshérence va participer au processus de reconnaissance locale en toute légalité mais en toute illégalité si l'on considère la parcelle titrée qui n'est pas à son nom).

Même si les documents des services fonciers sont disponibles et à jour, bien souvent les éléments du repérage physique sur le terrain ont disparu (points géodésiques et bornes...).

Les agents des services fonciers ne sont pas suffisamment formés pour être autonomes dans la mise à jour des couches titrées ; de ce fait les couches titrées ne sont actualisées que sur une version papier calque et pas de manière informatisée.

Le PLOF est loin d'être exact ; la composante « certificat » est souvent plus avancée que la composante titre et ce déséquilibre invalide le PLOF comme outil réellement opérationnel (on conditionne pourtant le début de la procédure à la présence d'un PLOF). Le manque de confiance dans cet outil central peut amener les agents à des attitudes de prudence, voire d'attentisme – tout à fait légitimes – dans l'instruction de certains dossiers : certaines demandes sont ainsi mises de côté. Les blocages proviennent ainsi d'un déséquilibre dans la mise en œuvre de certaines composantes de la réforme. Les demandes peuvent être enregistrées mais non traitées ; cela a des incidences sur le rythme de mise en œuvre de la composante « Gestion décentralisée ». Les demandes peuvent aussi ne pas être enregistrées.

Dans le cas des communes dont les PLOF sont incomplets et ne sont disponibles que pour 25% de la surface communale ie Faratsiho depuis un an ne travaille que sur 8 fokontany sur 17, idem pour Ambohimandroso et Amparafaravola). C'est le cas pour les plus anciens des guichets qui fonctionnent ; c'est encore plus le cas pour les guichets les plus récents. Par exemple, il y a plus de certificats (302) sur Faratsiho en 11 mois pour 50% des fokontany que compte la commune par rapport à Ambatofinandrahana qui est entièrement couvert (53).

Actuellement le dispositif d'appui-conseil à la mise en œuvre des guichets fonciers est très largement insuffisant. L'investissement fort réalisé dans la phase « laboratoire BV Lac » ne se reporte pas sur l'appui conseil à la mise en œuvre.

Les outils de suivi et la manière dont les agents des GF vont se les approprier dépendent fortement de leur implication dans la réflexion et dans la mise en place de ces outils. Il convient de partir de leurs pratiques, d'une analyse conjointe de ces pratiques pour voir avec eux pourquoi et comment les faire évoluer. Il faudrait que les demandes liées au suivi évaluation soient en même temps conçue pour être un outil d'amélioration de leurs pratiques au quotidien.

Des améliorations : Selon les situations des améliorations sont apportées dans la mise en œuvre des procédures : comment en rendre compte et valoriser cela au bénéfice de tous les guichets

Par exemple :

- (i) Introduction d'un cahier spécifique pour noter les remises de certificat (facilite le recueil du nombre des certificats délivrés et pourrait faciliter moyennant adaptation la relation entre le n° de la demande et le numéro de certificat).
- (ii) Fiche exploitation de Faratsiho inspirée du bokotany pour faciliter une approche ciblée sur l'exploitation agricole

Des améliorations sont également possibles par une analyse des pratiques des agents même si cela ne conduit pas à des dérives, simplement en ajoutant une colonne dans un registre ou une manière différente d'enregistrer certaines informations.

Cette liste n'est pas limitative mais elle montre que face aux situations très concrètes de mise en œuvre, la procédure et les outils utilisés sont susceptible d'être améliorés de même que la rigueur du recueil des informations servant au pilotage du programme.

Quels moyens pour capitaliser ces innovations ?

Conséquence : la seule dimension financière (coût pour les usagers des certificats) ne suffit pas pour expliquer des performances jugées « insuffisantes » de certains guichets fonciers

Les questions posées par la pression à l'extension de la Réforme foncière

Comment maintenir préserver et faire évoluer la capacité de type « Laboratoire » sur lequel est fondée la réforme ?

Comment répondre à la demande (et à l'impératif !) d'une extension massive et rapide du dispositif « Gestion décentralisée » ? En fait cette manière de présenter les choses recèle un piège pour l'ensemble de la Réforme foncière. La « demande » devrait plutôt être formulée : « Comment étendre la Réforme foncière dans son ensemble, c'est-à-dire dans ses quatre composantes, et en prenant compte ses articulations, à la plus grande partie du territoire ? »

Comment dans ces conditions (de réponse rapide à une demande politique d'extension de la Réforme foncière) assurer la pérennité des dispositifs mis en place ?

Or, il est certains que l'on ne peut pas faire des Laboratoires partout

Il y a des risques à aller trop vite dans l'extension :

- on privilégie une approche quantitative (nombre de guichets installés) et on ne prête pas assez attention à l'appropriation de la réforme par les acteurs locaux (élus, population, agents, services fonciers...); on tend à compromettre la pérennité sociale du dispositif ;
- on cherche à privilégier l'incitation économique pour susciter artificiellement des demandes en prenant le risque de compromettre la pérennité économique du dispositif. Par incitation économique, nous voulons désigner les décisions de « rabais » pratiquées par les Conseils communaux afin d'inciter les gens à faire établir des certificats fonciers. Ce type de pratique peut compromettre la durabilité économique des guichets dans la mesure où l'investissement initial étant pris en

charge par les financements publics, sa pérennité n'est garantie que par le paiement des prestations.

Comment faire évoluer le dispositif PNF pour réduire ces risques tout en répondant aux demandes d'extension ?

- en tirant parti de situations où l'on pourra continuer à expérimenter (BV Lac II...);
- en faisant en sorte de mobiliser les capacités propres d'innovation du dispositif à travers une fonction de capitalisation que pourrait avoir l'Observatoire et de relais à établir avec la composante formation du PNF et assurée conjointement par les niveaux régional et national ;
- en disposant d'une fonction d'appui conseil initialement dévolue aux cellules régionales mais qui n'a pu être mise en œuvre pour l'instant compte tenu des pressions exercées sur le système.

Cela suppose certainement un renforcement des capacités en ressources humaines sur le PNF mais aussi dans l'environnement direct de la réforme à travers sa composante formation. Les enjeux de formation sont centraux au moment de l'extension du dispositif à grande échelle.

Les conditions de mise en œuvre de la gestion décentralisée (qui appuie, quel projet, quelles ressources humaines, quel contexte...) influencent fortement l'opérationnalité des guichets, les stratégies de certification, la pérennité du dispositif...Par exemple dans le cas des projets impliquant les ZGC du Lac Alaotra, une relation forte s'est établie entre démarche d'aménagement et de reboisement des tanety et accès au titre foncier. Quels qu'aient été les messages des animateurs, il est clair qu'une relation directe a été établie dans les représentations des producteurs entre aménagement foncier et accès au titre foncier (puisque à cette période il n'existait que cette possibilité).

Dans un autre contexte, la pression actuelle de certains bailleurs en termes quantitatif ne pourra qu'induire des pratiques pouvant compromettre la pérennité des investissements réalisés...L'accent mis sur les seuls indicateurs nombre de certificats et « prix » du certificat induit des risques certains notamment en relation avec les opérations de « promotion »

- très facile d'aller dans le sens d'une baisse des coûts ; très difficile de revenir en arrière
- compromet la durabilité du dispositif par la faiblesse des recettes initiales
- dévalorise aux yeux des bénéficiaires la « valeur » des certificats (symbolique)
- l'initiative laissée aux collectivités territoriales peut engendrer des dérives graves : la « promotion » est réservée aux notables dans au moins une commune.

Or nous venons de voir (supra) que le fonctionnement du dispositif lui-même était explicatif d'une partie des blocages de la demande de certificats. Il semble donc très risqué d'engager les communes dans une voie qui compromet à terme la pérennité du dispositif au niveau local.

Par ailleurs, il nous semblerait plus important de considérer et d'analyser les mécanismes et les pratiques de certification engagées par les ménages afin de voir à partir d'une approche fondée sur la prise en compte de l'exploitation agricole, voire du système d'activités du ménage comment mieux raisonner les procédures de certification en terme de tarification en considérant à la fois le niveau des familles rurales et l'impératif d'équilibre des comptes du

guichet dans la durée. Les deux pourraient ne pas s'avérer incompatibles. L'autre point en matière de tarification devrait concerner la prise en compte des catégories économiquement les plus faibles.

Deuxième Partie

Atelier de réflexion du 19 décembre 2007

SupAgro Montpellier

Atelier de réflexion

L'évaluation des effets de la politique de la réforme foncière à Madagascar

19 décembre 2007 / 10h – 17 h

**Montpellier SupAgro
Château Salle à préciser**

Objectifs de l'atelier

L'objectif de cet atelier est de réfléchir ensemble sur ce que pourrait être un dispositif d'évaluation des effets de la gestion décentralisée du foncier dans le cadre de la réforme foncière à Madagascar. Ce dispositif devrait avoir comme finalité de renseigner l'observatoire du foncier, le programme national foncier et les bailleurs de fonds sur les effets 1) de la mise en place du GF et de la délivrance de certificats fonciers, et 2) des nouvelles dispositions prises pour l'activation de la délivrance de titres fonciers sur les ménages, les communes et les autres thématiques concernées (marché foncier/ transactions foncières, investissements et croissance agricole...).

Cet atelier se situe dans une démarche d'accompagnement de l'observatoire du foncier afin de mettre en place ce dispositif d'évaluation.

Programme provisoire :

9 :30 Accueil des participants

10 : 00 Exposés introductifs et discussion

1. Le contexte de la réforme foncière à Madagascar, PNF (Rivo, André)
Rappel des principes, de la stratégie et du processus de mise en oeuvre de la réforme.
Information sur le contexte institutionnel et politique
Lancement du suivi - évaluation et 1^{ers} résultats et enseignements (Faly)
2. Les questions que se posent l'observatoire et le PNF en terme d'évaluation des impacts de la gestion décentralisée du foncier : les pistes explorées, les impasses et alternatives envisagées, PNF (Rivo : regard critique sur les propositions MIT / PAL /)
3. Point de vue d'un observateur extérieur, Pierre-Marie Bosc

Discussion

12:30 – 14:00 Repas au restaurant de SupAgro

14:00 – 16:00 Propositions de pistes pour l'évaluation et discussion

1. Quelques indications tirées de certains travaux
2. Les pistes à explorer : intérêts et limites (présentation et discussion sur cette base mise en relief des points à débattre)
3. Discussions et propositions

Participants ayant confirmé leur participation

Rivo Ratsialonana Observatoire foncier PNF
Faly Ranaivoson Observatoire foncier PNF
André Teyssier Géographe, assistant technique MAE au PNF, (Cirad, UMR Tetis)
Emmanuel Fauroux, socio anthropologue IRD
Jean Philippe Colin, Economiste IRD, UMR Moisa
Eric Léonard, Socio-économiste IRD, UMR Moisa
Emmanuelle Bouquet Economiste Cirad, UMR Moisa
Philippe Letourmy, statisticien Cirad
Pierre-Marie Bosc Economiste Cirad, UMR Moisa
Elodie Maître d'Hotel, Doctorante, UMR Moisa
Céline Bignebat, Inra UMR Moisa
Jean-Philippe Tonneau Géographe, UMR Tetis

Participants sollicités et intéressés mais ne pouvant assister

Marie Hélène Dabat, Economiste, UR Arena, Cirad
Ward Anseeuw, Economiste, UR Arena, Cirad
H Rakoto Géographe Université de Poitiers
Alain Rochegude, juriste Paris I, consultant auprès du PNF
Philippe Lavigne-Delville, Gret

Présentations effectuées

- 1. Pierre-Marie Bosc, Introduction de la journée**
- 2. Faly Ranaivoson**
- 3. Rivo Ratsialonana**
- 4. André Teyssier**
- 5. Pierre-Marie Bosc**

Quel dispositif d'évaluation des impacts de la réforme foncière à Madagascar ?

Atelier de réflexion
Montpellier SupAgro, 19/12/2007
Programme National Foncier
UMR Moisa / UMR Tetis

Origine de cet Atelier

- ❑ Suivi « à distance » du dossier (DS) et de l'implication d'André Teyssier – Recommandation d'un « accompagnement » de cette opération
- ❑ AO et expertise réalisée par une équipe Cirad / Land Resource posant les bases d'un Observatoire foncier au sein du PNF et chargé du suivi-évaluation (fin 2006)
- ❑ Sollicitation directe du PNF pour mettre en place un dispositif d'évaluation des impacts (Juin-Septembre 2007)
- ❑ Proposition d'une réflexion conjointe devant déboucher sur un dispositif opérationnel

19/12/2007 SupAgro
Montpellier

Atelier PNF UMR Moisa UMR Tetis

2

Ce qui est en cours

- ❑ Une revue bibliographique des études d'impacts des programmes d'enregistrement des titres fonciers (P. Burnod) et mission réalisée fin novembre 2007
- ❑ Atelier du 19/12/2007
- ❑ Sollicitation à Emmanuel Fauroux
- ❑ La suite, à imaginer et écrire...
- ❑ Mais du point de vue de la recherche : fort intérêt pour un tel dispositif et pour conduire un travail collectif permettant d'apporter des réponses à des questions controversées dans la littérature

19/12/2007 SupAgro
Montpellier

Atelier PNF UMR Moisa UMR Tetis

3

Les attendus de notre Atelier

- ❑ Partage d'information sur les dynamiques en cours en terme de réforme foncière à Madagascar
- ❑ Echange de points de vue sur la question controversée de l'évaluation des impacts des réformes foncières et plus spécifiquement des effets de la certification
- ❑ Exploration de pistes de travail conjoint sur la mise en place d'un dispositif d'évaluation des impacts de la certification foncière au niveau des guichets fonciers communaux
- ❑ Définition d'orientations générales (mais précises) sur les suites à donner à cet atelier

19/12/2007 SupAgro
Montpellier

Atelier PNF UMR Moisa UMR Tetis

4

La réforme foncière de Madagascar : quelques éléments de contexte

Journée Observatoire
du Foncier

Montpellier, 19 décembre 2007



le constat



La crise domaniale

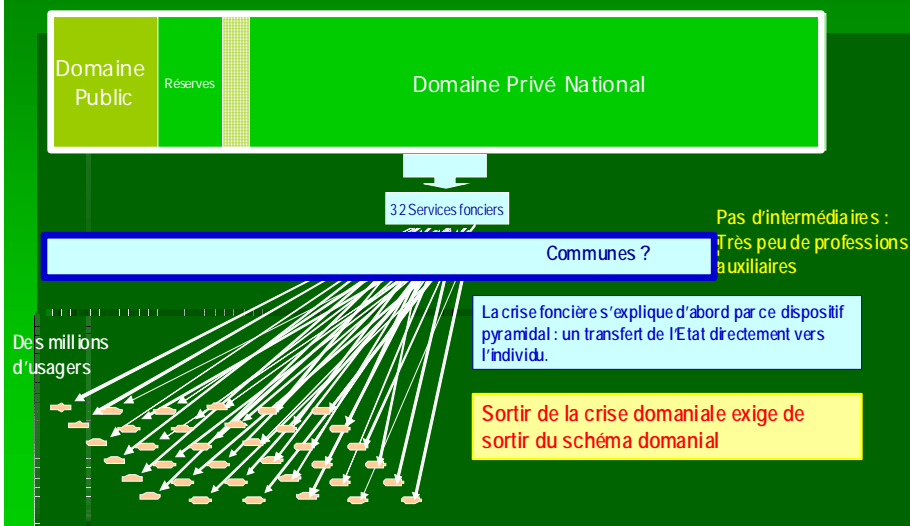
- Madagascar en transition foncière :
 - affaiblissement des pouvoirs coutumiers
 - recours fréquent aux services fonciers
- Très forte demande en titres
 - Environ 400.000 demandes de titres fonciers
- Faible capacité de délivrance
 - Environ 330.000 titres depuis la création des services fonciers
 - Depuis 10 ans, 1.200 titres délivrés par an, soit – de 50 titres / circonscription / an
 - 1/15ème du territoire serait titré
- Un espoir : les opérations cadastrales.
 - 80 \$ / ha
- Peu de mises à jour des mutations, ce qui peut générer des conflits



Les effets de la crise domaniale

- Conséquences :
 - Sentiment généralisé de ne pas disposer de droits formels sur le sol, incertitudes et risque de spoliation, insécurité patrimoniale
 - La grande majorité des parcelles flottent dans un « vide juridique »
 - Développement des conflits
 - Manque à gagner pour les communes faute de support fiscal
 - Situation favorable au développement de la corruption
- Impacts négatifs sur :
 - l'environnement et le patrimoine productif
 - la paix sociale
 - l'investissement
 - le développement des collectivités
 - la crédibilité de l'Etat et des services fonciers

La crise domaniale : le transfert direct Etat / individu



Réponse des citoyens à la crise

- Invention d'un « droit foncier local »
- « Papiers » non reconnus par l'administration qui ne connaît que le titre
- Les usagers veulent un « papier » individualisé
- le « petit papier » est quasi systématique : le foncier à Madagascar est géré par les échelons locaux



Enjeu de la réforme foncière :

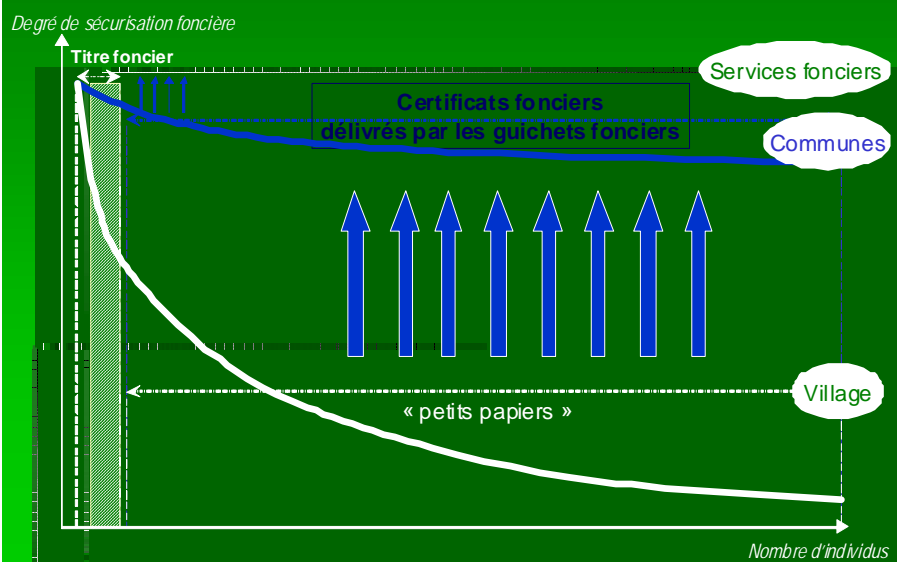
réconcilier le légal et le légitime,
rapprocher des lois peu utilisées à des pratiques non reconnues
décentraliser la gestion foncière



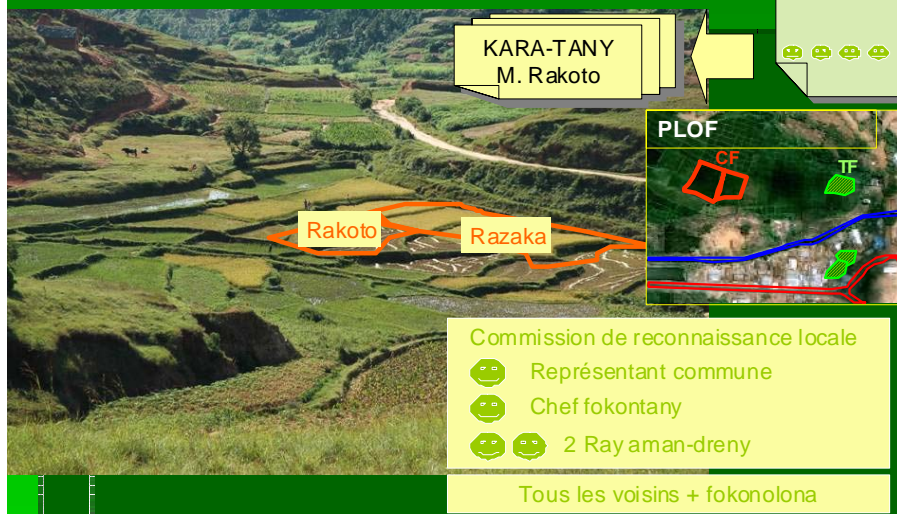
la réforme foncière de Madagascar : les concepts



Le concept fondateur



Un nouveau mode de production de droits fonciers

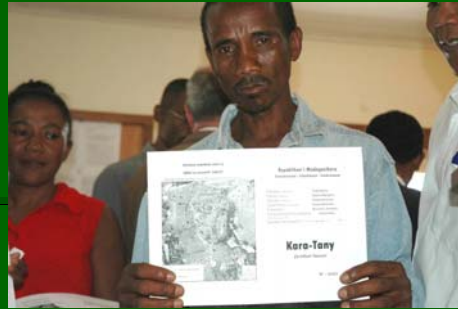


- Objectifs globaux
 - ➔ Amélioration du service public rendu aux détenteurs de titre
 - ➔ Sauvegarde des archives foncières
 - ➔ Moderniser pour décentraliser



Axe 2 : Décentralisation de la gestion foncière

- Décentralisation de la gestion foncière par la création d'un service foncier de proximité : **le guichet foncier**
- Formalisation et reconnaissance légale des droits fonciers non écrits par la délivrance de **certificats fonciers**
- Activation de la **fiscalité des collectivités**



Les acquis en matière de décentralisation de la gestion foncière

- 400 communes informées, soit 25 % des communes du pays en 18 mois
- 45 communes disposent d'un guichet foncier opérationnel
- 312 sont en cours de montage, seront opérationnelles avant fin 2008 dans 15 régions sur 22
- Près de 2.000 certificats fonciers délivrés par 31 communes en quelques mois et près de 2.000 nouveaux certificats en instance d'octroi
- Formation de 1.000 agents dans les communes
- Des résultats quantitatifs encore locaux...



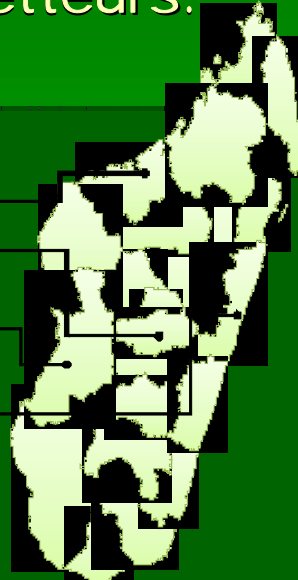
Les acquis en matière de décentralisation de la gestion foncière

- 400 communes informées, soit 25 % des communes du pays en 18 mois
- 45 communes disposent d'un guichet foncier opérationnel
- 312 sont en cours de montage, seront opérationnelles avant fin 2008 dans 15 régions sur 22
- Près de 2.000 certificats fonciers délivrés par 31 communes en quelques mois et près de 2.000 nouveaux certificats en instance d'octroi
- Formation de 1.000 agents dans les communes
- Des résultats quantitatifs encore locaux...

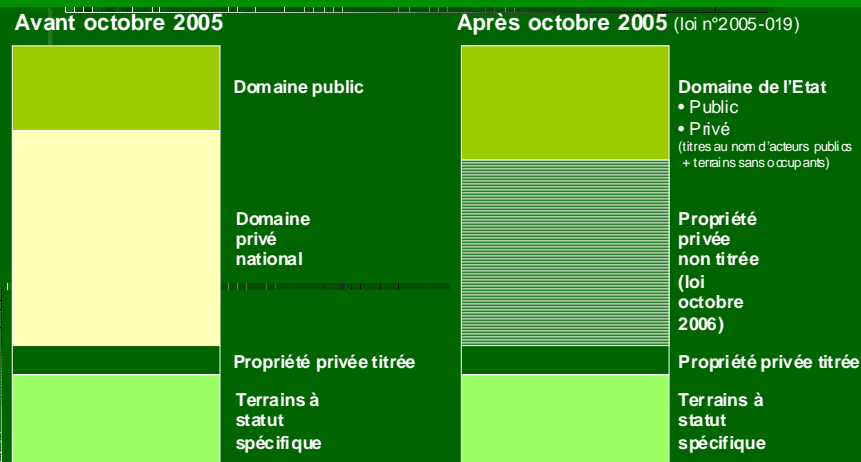


Des résultats prometteurs.

Communes	Titres délivrés depuis 1960	Certificats fonciers délivrés depuis l'inauguration du guichet
Betsako (Boeny)	134	70 depuis 4 mois
Faratsiho (Vakinankaratra)	246	402 depuis 15 mois
Ankilizato (Menabe)	24	72 depuis 12 mois
Ilaka-Est (Atsinanana)	7	13 depuis 2 mois



Axe 3 : l'alternative au principe de domanialité



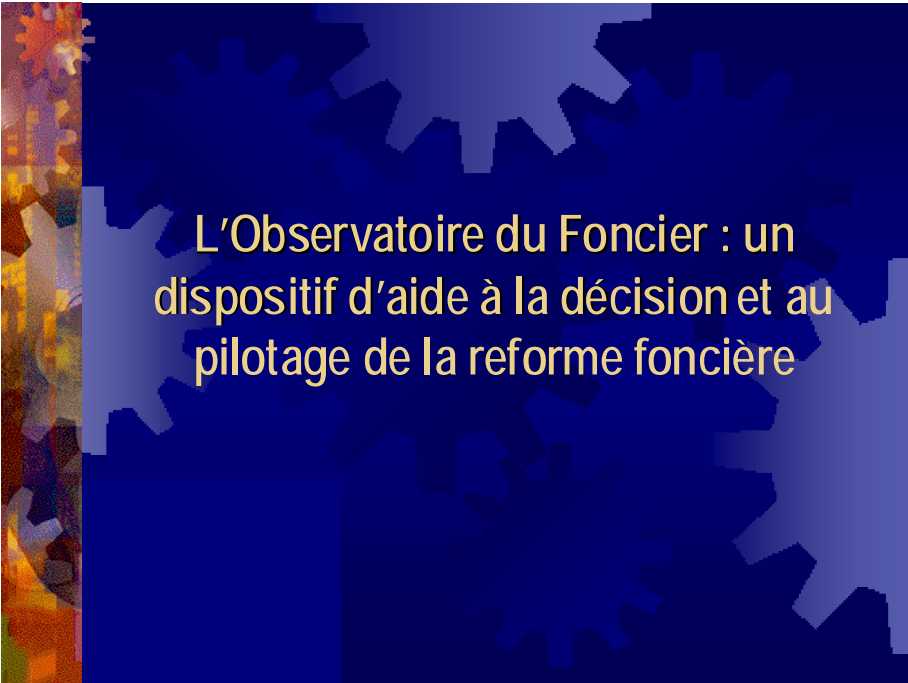
Un dispositif de suivi-évaluation partagé : l'Observatoire du Foncier

- une capacité de suivi-évaluation « interne » :
 - sui du chronogramme du PNF et évaluation de la performance de ses différentes composantes ;
 - évaluation comparative des différents modes opératoires de gestion foncière décentralisée, en termes de coûts, d'efficacité et d'appropriation par les acteurs ;
- à terme, une capacité de mesure d'impacts de la nouvelle politique foncière :
 - sur la sécurisation foncière,
 - effets de la sécurisation foncière sur les différents secteurs de la vie économique et sociale

Merci de votre attention



www.foncier.gov.mg
cellulepnf@moov.mg



L'Observatoire du Foncier : un dispositif d'aide à la décision et au pilotage de la réforme foncière



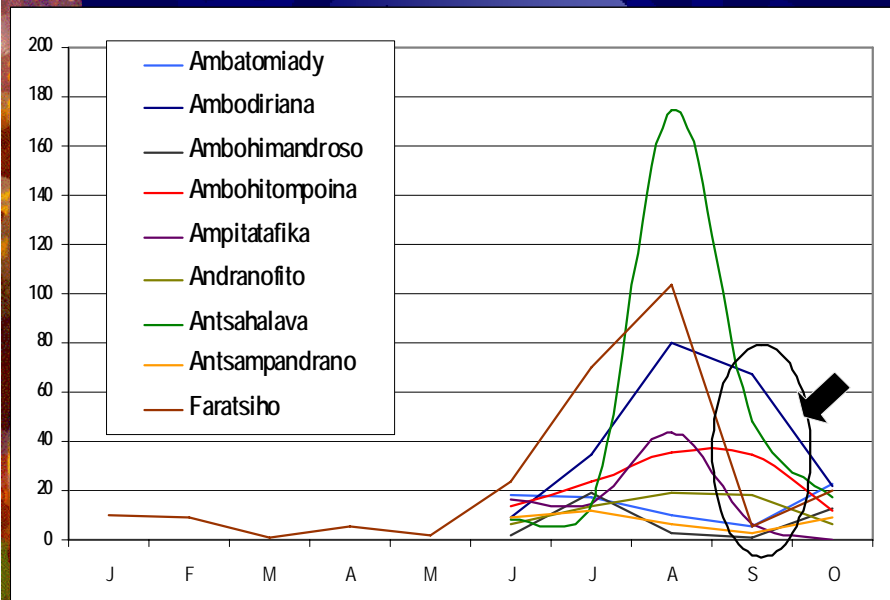
Rappel des fonctions de l'Observatoire du Foncier

- Suivi de l'avancement des activités et réalisations des 4 composantes par rapport aux objectifs fixés (PTA, PGE, MAP)
 - ▣ Fonction de veille et d'alerte
 - ▣ Production d'informations autour de la mise en œuvre de la réforme
 - ▣ Réflexions critiques
- Mesures des effets et impacts de la réforme foncière

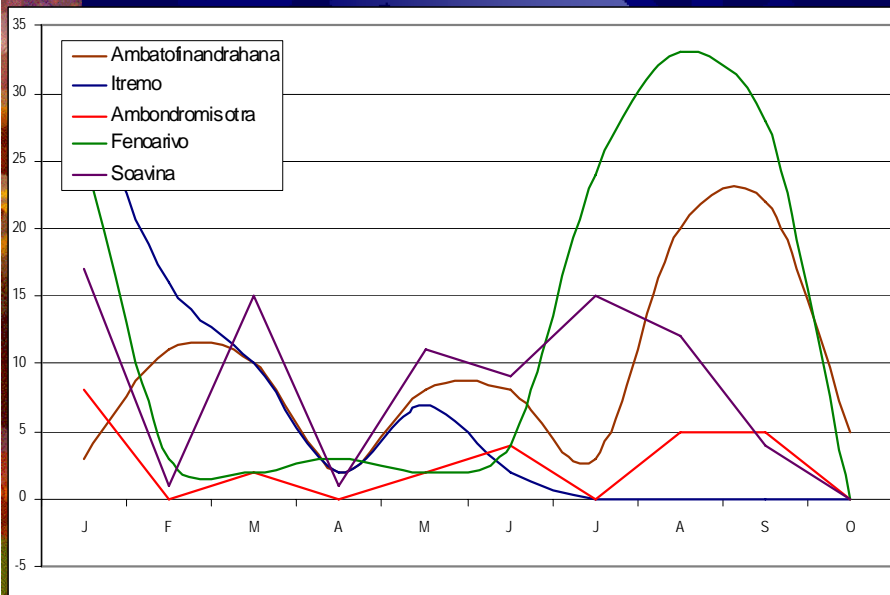


Exemple pratique d'analyse des tableaux de bord

Région 1: Vakinankaratra (Demandes)



Région 2: Amoron'i Mania (Demandes)



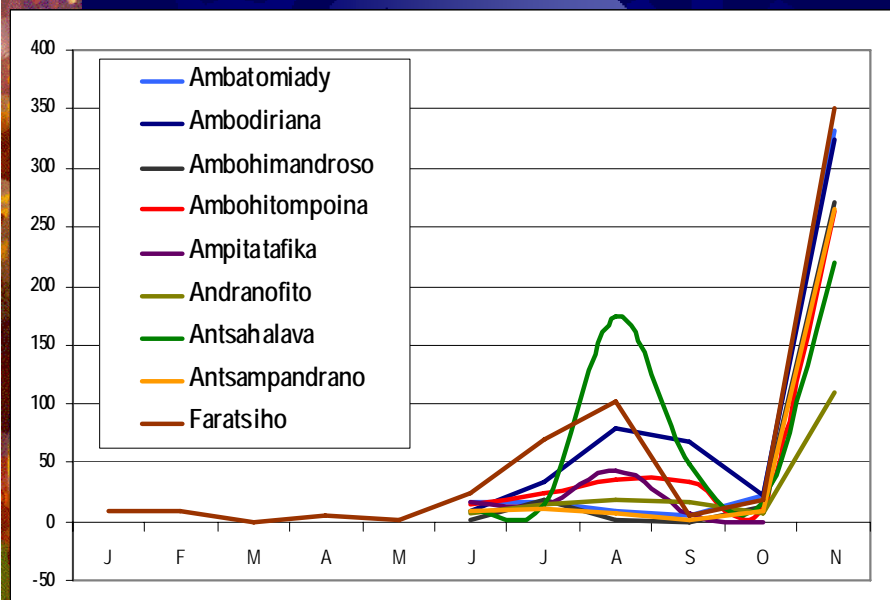
Réflexion et analyse

- Les prix des certificats fonciers sont difficilement accessibles
- Un manque manifeste de communication/ information a été constaté au niveau des communautés (valeurs du CF, possibilités d'obtention de crédit,...)

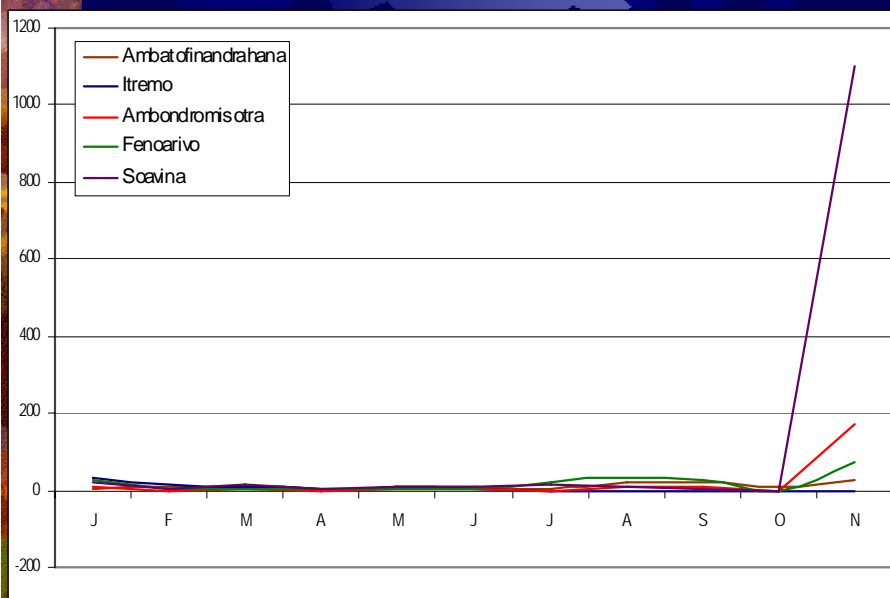
Les principales recommandations

- Ajuster le prix de certificat à la portée de la population
- Établir des campagnes de sensibilisation de masse / communications ciblées

Région 1: Vakinankaratra (Demandes)



Région 2: Amoron'i Mania (Demandes)





PAL – MIT: la méthodologie de randomisation

Hypothèses

- * **Finalité du projet Foncier: « la sécurisation foncière stimule l'accroissement des investissements agricoles, entraînant l'amélioration des revenus des ménages par l'augmentation de la production agricole».**
- * **Impacts de la réforme sur les investissements, la productivité, et le revenu réalisés par les ménages.**

Démarche MIT – PAL: la randomisation

- * **Principe de base de la randomisation = essai clinique CF.**
- * **L'administration d'un « médicament » (CF) dans un lot important de « sujets » engendre certains effets escomptés qui seront mesurés dans le temps.**

Démarche MIT – PAL: la randomisation

- * Constitution d'un lot de groupe de traitement = choix « aléatoire » des Fokontany (villages) qui vont bénéficier d'une certification massive.
- * Un Fokontany choisi par Commune
- * Campagne de sensibilisation massive à la certification,
- * Réduction des prix des CF dans ces Fokontany
- * Autres mesures: guichet mobile, agents supplémentaires, moyens matériels et logistiques requis

Évaluation des impacts

- * Constitution « aléatoire » de panels de ménages qui seront suivis.
- * Établissement de la situation T zéro
- * Constitution de panels de groupe de contrôle (autres Fokontany dans la même Commune qui n'ont pas bénéficié des mêmes faveurs),
- * Évaluation des différences entre les indicateurs des deux groupes
- * La différence des valeurs est attribuée à la certification.

Analyse de la pertinence de la démarche MIT - PAL

- ❖ Aléatoire réduisant les biais.
- ❖ Grande taille probable des échantillons
- ❖ Mobilisation importante des ressources et changements dans les planifications.
- ❖ OF: difficulté de réplcation de la démarche dans les autres zones.
- ❖ Problème d'éthique dans le traitement des prix et de la communication au niveau des Fokontany
- ❖ Biais dans la conception même de la randomisation: demandes induites qui ne traduiraient pas forcément le besoin d'investissement
- ❖ « Rentabilité » de la démarche: coûts de la campagne et des enquêtes



Attendus et « croyances » autour de la sécurisation foncière

Journée Observatoire du Foncier
Montpellier, 17 décembre 2007



De nombreuses vertus prêtées à la sécurisation foncière...

- ▣ Grâce à la sécurisation foncière ...
 - ▣ Augmentation des rendements agricoles
 - ▣ Accès au crédit plus facile
 - ▣ Réduction des conflits dans les villages
 - ▣ Extension des reboisements
 - ▣ Réactivation de la fiscalité locale




Pas de cause à effet « mécanique »

- ▣ « le riz ne pousse pas mieux sur les parcelles titrées »
- ▣ un faisceau de paramètres détermine la productivité agricole
- ▣ les nouveaux titulaires de certificat foncier ne se « jettent » pas sur le crédit (5 % des cas à Amparafaravola)
- ▣ la sécurisation foncière ne déclenche pas un mouvement de reforestation
- ▣ Stimulation de la fiscalité locale ? Apaisement du climat social ? À observer...



Décalage de perceptions entre usagers et « décideurs »

- Les promoteurs de la réforme et leurs partenaires justifient leur action par des retombées économiques
- Les usagers souhaitent une « simple » garantie de leurs droits sur le sol, recherchent un sentiment de sécurité
- Motivations décalées, à vérifier et à quantifier
- Question de temps : d'abord un sentiment de sécurité, ensuite une capacité à mettre en œuvre des projets – une hypothèse à détailler...



Les enjeux de la mesure d'impacts de la politique foncière malagasy

- « *il ne sert à rien de financer une réforme qui a pour seul effet de rassurer les gens* »
- L'étude Minten / Jacoby (WB) a remis en cause le bien-fondé d'un financement par la Banque Mondiale
- MCA et MCC pourraient reconsidérer leur soutien à la politique foncière s'ils ne perçoivent pas d'effets sur la performance économique



Enjeux pour l'Observatoire du Foncier

- Expliquer la probable absence de causalité mécanique
- Mais montrer :
 - la forte demande sociale en matière de sécurisation foncière, l'intérêt d'une réponse à cette demande
 - l'émergence de transformations, de conceptions et de réalisation de projets... à un rythme qui n'est pas forcément celui des institutions de développement
- Essayer de dégager la part relative à la sécurisation parmi une multitude de paramètres
- Orienter l'action publique vers des actions connexes à la sécurisation foncière

Observations pour une évaluation des impacts de la certification foncière

Montpellier SupAgro

19/12/2007

Observations Faratsiho

- ❑ Importance des conflits fonciers dus à des morcellements, héritages, ventes ou cessions non formalisés par les générations antérieures
- ❑ Certification plus pour la sécurité morale et pour transmettre du patrimoine « sécurisé » pour soi et pour les générations futures,
- ❑ Cas d'une victime de spoliation : le coût du certificat n'est pas un obstacle. Vente de biens mobiliers et de produits agricole
- ❑ Terrains non – certifiés : terrains titrés, manque de financement.

Marché foncier et transactions

- ❑ Les transactions sont faites sur « petits papiers », avec ou sans CF. Trois niveaux de « formalisation »:
 - Les actes de vente sont signés par les deux parties et un témoin puis visés par le Chef Fokontany
 - Les actes de vente signés et visés sont légalisés (signature) à la Commune
 - Les actes de vente signés, visés, légalisés sont enregistrés au niveau du délégué d'Arrondissement (rarement fait) avec paiement 8 % montant transaction.
- ❑ La valeur d'un terrain certifié est évaluée entre 30 à 100 % plus que les terrains non – certifiés (nombre limité d'entretiens et estimation subjective)

Fiscalité Faratsiho

- ❑ 60 % environ de recouvrement fiscal
 - Le recensement des terrains et propriétaires se fait sur déclaration. Il n'y a pas de vérification.
- ❑ Le « registre des contribuables » n'est pas mis à jour.
Passation du service de contribution District – Commune
- ❑ Il n'y a pas de sanctions appliquées à ceux qui ne paient pas les impôts fonciers ; Ceux qui paient le font par « devoir en tant que citoyen »
- ❑ Pas de projet déclaré d'utilisation du PLOF pour le recensement

Certification et dynamique économique

- ❑ Des projets d'investissement déjà identifiés justifient la certification et débouchent sur la mise en œuvre
- ❑ Sécurisation des investissements et accès au crédit.
- ❑ Demande de crédit: 15 projets financés/ en cours sur Garantie CF par OTIV
 - Un projet d'élevage porcin
 - Un projet d'investissement immobilier
 - Un projet d'arboriculture (verger)
 - Un projet d'élevage de vaches laitières (fromager)
 - Projet « MCA » : culture intensifiée de pommes de terre
- ❑ Financement de l'OTIV même sans CF: présentation actes de vente signés (mais en évolution rapide, cf Lac Alaotra)

Objectif et niveaux d'analyse retenus

- ❑ L'objectif est d'analyser les effets de la délivrance de certificats dans des communes ayant mis en place un guichet foncier
- ❑ L'échelle retenue est le niveau de la Commune avec deux catégories de bénéficiaires potentiels
 - Les ménages
 - Les communes
- ❑ L'objectif de l'évaluation est de préciser les effets
 - Sur les ménages de la délivrance des certificats fonciers sur les ménages ayant fait la démarche de demande de certificat foncier et l'ayant menée jusqu'à son terme par rapport à des ménages ne l'ayant pas fait
 - Sur une commune de la présence d'un guichet fonciers au sein d'une commune par rapport à une commune qui ne dispose pas de guichet foncier

Objets de l'évaluation

- ❑ Le sentiment de sécurité (sécurité morale) conféré par le certificat
- ❑ Les effets économiques induits par le certificat au niveau du système de production
- ❑ Les effets de l'installation du guichet foncier sur la commune

Sécurisation vs certification

- ❑ Distinguer la certification (le fait d'avoir au moins une parcelle certifiée au niveau d'un ménage) du sentiment de sécurisation tel qu'il peut être perçu par les gens une fois le certificat délivré
- ❑ Sécurisation effective telle qu'elle peut ressortir d'une mise à l'épreuve qui prouve in fine la réalité de la garantie apportée par le certificat et par la procédure dont il est issu
- ❑ Cela suppose au plan de la méthode de s'interroger sur les questions suivantes et de réfléchir au dispositif d'étude le plus approprié

Sécurisation liée au certificat foncier

- ❑ Quelle est la perception des gens qui ont reçu un ou des certificats ?
Comment évolue cette perception lorsque la certification touche progressivement un plus grand nombre de parcelles sur l'exploitation agricole ? Quels sont les déterminants de cette perception ?
- ❑ Quelle comparaison peut-on faire entre la sécurisation apportée par le certificat foncier par rapport aux procédures actuellement en vigueur au niveau local (sous seing privé avec témoin, validation par le chef de fokontany, légalisation des signatures à la commune et enregistrement au niveau du délégué d'arrondissement) ?
- ❑ Quelle est l'effectivité de la certification par rapport à la sécurisation sociale (lorsque qu'un conflit reste au niveau de la communauté) et juridique (lorsque le conflit est porté par un tiers extérieur à la communauté) ?

Sécurisation économique

- Sécurisation sociale et juridique vs sécurisation économique
 - Quel est l'effet de la certification en termes économiques ?
 - Les effets en terme de sécurisation économique ne dépendent pas de la seule certification
 - Intérêt de regarder les catégories les plus fragiles économiquement y compris les migrants
 - Apprécier quantitativement et qualitativement l'accès à la certification pour ces catégories socio-économiques
 - Apprécier les effets de la certification pour ceux qui y ont accès

Effets économiques

- Hypothèses de travail
 - La certification est liée à une volonté forte de sécurité juridique : les effets économiques seront visibles sur un pas de temps moyenne durée ou sur la génération suivante
 - La certification est motivée par la possibilité de concrétiser des projets existants
 - La certification est motivée par des opportunités offertes par un contexte incitatif (projet avec propositions techniques, offre de crédit prenant les certificats en garantie...)
 - La certification est liée au souci de garantir des investissements existants

Pistes pour réfléchir sur la méthodologie

- Prendre en compte comme niveau d'observation : le niveau ménage et exploitation agricole et observer dans la durée
- Des outils
 - élaboration de typologies des exploitations / ménages selon leurs motivations par rapport à la certification
 - mise en place un système de suivi dans la durée d'un échantillon d'exploitations agricoles.
- Hypothèse l'émergence de projets économiques
 - (i) ne dépend pas uniquement de la certification
 - (ii) implique un processus d'innovation complexe dont la mise en œuvre dépend aussi des conditions de l'environnement
- Deux groupes seraient suivis : un groupe d'exploitation avec parcelle(s) certifiée(s) vs un groupe sans parcelle certifiée
- Ces analyses localisées devraient se fonder sur une approche et une méthodologie commune autorisant les comparaisons. L'analyse devra identifier les mécanismes à l'origine des changements productifs à partir de la délivrance d'un certificat foncier : présence d'une offre technique, combinaison offre technique / accès au crédit et sécurité de commercialisation...

Sur les ménages dans les communes avec GF

- ❑ Analyser à travers des enquêtes qualitatives la mise en œuvre de la certification
- ❑ La perception de la sécurisation entre producteurs engagés dans des procédures de certification et des producteurs non engagés
- ❑ L'étude des stratégies de certification des ménages ruraux
- ❑ A travers des enquêtes quantitatives à passage répétés sur un panel dont la taille serait à définir et comportant des exploitations ayant un ou plusieurs certificats et des exploitations ne disposant pas de certificats
- ❑ Il sera important de prévoir une double stratification en fonction du niveau de richesse des ménages, de leur stratégie et de leur niveau de certification (nb de certificats et superficie certifiée, type de parcelles certifiées...)

Les effets des guichets fonciers au niveau des communes

- ❑ Capacité des communes à prendre en charge durablement le coût du guichet foncier
- ❑ Si cette première étape est franchie, il faut s'interroger sur :
 - La capacité de la commune à utiliser le guichet foncier comme un outil d'amélioration de la perception de la fiscalité
 - La capacité de la commune à utiliser le guichet comme un outil d'aménagement et de gestion de l'espace

Méthodologie

- ❑ Choix de communes dotées de guichets fonciers
- ❑ Suivi des décisions en matière de fiscalité à partir des outils du guichet foncier
- ❑ Suivi des décisions en matière d'utilisation des outils cartographiques du guichet foncier pour l'aménagement et la gestion des terres au niveau de la commune
- ❑ Prise en compte de la dimension intercommunale OPCI le cas échéant

Les effets des guichets fonciers et de la certification en matière de paix sociale

- Comment évaluer le nombre ou l'importance des conflits fonciers (une des justifications principales de la réforme) ?
 - nombre de plaintes enregistrées au niveau des notables et du fokontany
 - nombre de plaintes portées au niveau communal (a priori nombre moins important car règlements de certains conflits au niveau du fokontany)
 - nombre de plaintes déposées au tribunal de première instance
- Toutefois ces indicateurs sous-estiment le nombre de conflits :
 - tous les conflits ne sont pas portés au niveau du FKT ou de la Commune
 - certains conflits restent au niveau intra familial ou intra communautaire,
- Question : Les procédures de certification engagées peuvent-elles conduire à révéler une partie de conflits latents et parfois à les résoudre ?
 - Le dispositif de suivi de la procédure de certification doit permettre d'avoir une image fidèle de la réalité
 - Noter le nombre de demandes donnant lieu à opposition et mettre en correspondance à la fois le nombre de certificats dont la délivrance est bloquée et le nombre de certificats délivrés malgré les oppositions initiales
- Méthode : Etudes de cas et analyses comparatives sur la base d'une grille commune afin de pouvoir en tirer des enseignements génériques

Comment continuer ?

- Mise en débat aujourd'hui
- Analyse plus approfondie de la littérature sur l'évaluation des effets des certificats ou des programmes de délivrance de titres fonciers
- Élaboration d'une proposition d'un dispositif pérenne d'évaluation

COMPTE RENDU DE L'ATELIER DE REFLEXION DU 19 DECEMBRE 2007
« EVALUATION DES EFFETS DE LA POLITIQUE DE REFORME FONCIERE A MADAGASCAR »
REALISE PAR
ELODIE MAITRE D'HOTEL

Participants

PMB Pierre-Marie Bosc, CIRAD
JPT Jean-Philippe Tonneau, CIRAD
AT André Teyssier, MAE
RR Rivo Ratsialonana, Observatoire foncier PNF
FR Faly Ranaivoson, Observatoire foncier PNF
EF Emmanuel Fauroux, IRD
PB Perrine Burnod, CIRAD
JPC Jean Philippe Colin, IRD
EL Eric Léonard, IRD
PL Philippe Letourmy, CIRAD
CB Céline Bignebat, INRA
EB Emmanuelle Bouquet, CIRAD
JPCh Jean-Pierre Chauveau, IRD
EM Elodie Maître D'Hôtel, INRA-CIRAD

1. Introduction (Pierre-Marie Bosc)

- Support PowerPoint

2. Présentation (André Teyssier) La réforme foncière à Madagascar

- Support PowerPoint

JPC : sur quels éléments se base le diagnostic de départ ?

AT : gouvernement très demandeur d'engagement dans l'action, mais réflexion sur la base de quelques éléments de la littérature, notamment sur de nombreuses coupures de presse qui mesurent l'opinion publique sur le foncier.

Sur l'existence et le règlement des conflits

PB : les petits papiers se réfèrent-ils uniquement à des transactions ?

AT : non, pas exclusivement, besoin d'avoir plus d'éclairage là dessus.

EL : existe-t-il des foyers de violence dans le pays liés au foncier ?

AT : oui, notamment dans les régions où il existe des cultures de rente ; crainte permanente de l'intervention de l'Etat, d'une éventuelle spoliation.

EB : lors de revendications contradictoires, quelle instance arbitre ?

AT : le « chef » de fokontany, qui établit alors un procès verbal ; si l'opposition est levée, la certification a lieu, sinon elle est bloquée.

RR : d'abord chercher à régler au niveau de la communauté locale (conseil communal qui donne sa sentence), ensuite, possibilité de remonter au niveau du tribunal de première instance

EB : sur quels éléments s'appuie-t-on lors de conflits ?

RR : dépend des cas, souvent les vieux, respectés des communes gèrent le conflit (importance du droit traditionnel)

EF : l'issue des conflits se fait selon les rapports de force locaux plus que selon des principes d'équité, même au niveau des tribunaux.

AT : sur 3600 demandes, seules 186 oppositions ont été relevées, parmi lesquelles 60 ont été résolues et donc 126 restent bloquées

Sur les petits papiers/ certificats

CB : y a-t-il homogénéité entre les petits papiers et les certificats ?

AT : non, mais les petits papiers sont souvent demandés comme pièce constitutive de la procédure de certification.

RR : il existe trois types de petits papiers, selon le degré de formalisation (i) transaction devant témoin ; (ii) légalisation de la signature devant la commune ; (iii) enregistrement au niveau de l'arrondissement (régime des transactions)

CB : quand le premier certificat a-t-il été émis ?

AT : le 2 février 2006 dans une communauté expérimentale

3. Présentation (Faly Ranaivoson), l'Observatoire du Foncier

➤ Support PowerPoint

Sur la périodicité des demandes

EL : quel est le cycle agricole ?

RR : pour le riz, plantations en octobre/ novembre pour une récolte en mars. La disponibilité en main d'œuvre agricole ou en liquidités ne semble pas expliquer de manière évidente l'accroissement de demandes (pas d'augmentation des demandes au moment de la récolte)

PMB : existence d'éléments contextuels qui expliquent le rush observé

Sur les demandeurs

PB : davantage de femmes, d'hommes ?

RR : des hommes dans 80% des cas, prédominance d'un système patriarcal dans la culture malgache (inscription au nom du père de famille) ; des femmes veuves ou qui ont bénéficié d'un héritage

Sur les prix

JPC : quel est le coût d'un certificat ?

AT : dans l'idée, le paiement des certificats doit permettre le financement du guichet foncier. Coût moyen de 14 US\$ par certificat, mais extrême variabilité selon la taille des parcelles et la qualité de la terre. Le prix est décidé par la commune.

Taille moyenne de la parcelle certifiée = 0,6 ha

Une exploitation = 1 à 2 parcelles

Un bœuf = 100 US\$

Une journée de travail agricole = 1\$

CB : quelle a été la baisse de prix liée l'action de l'observatoire ?

AT : Diminution de 75% environ du prix, qui a engendré une augmentation des demandes, ce qui pose des problèmes de capacité de traitement (respecter un délai de 60 jours)

Sur le choix des communes/ des groupes cibles

CB : comment les communes ont-elles été choisies ?

AT essentiellement par rapport aux opportunités des projets existants

EB : la communication a été « ciblée » mais comment ont été définies les cibles ?

RR : il a été remarqué que les demandes de certification étaient faibles quand les ménages étaient peu instruits et donc la stratégie de communication s'est avant tout adressée aux groupes marginalisés, désignés par les agents de commune.

4. Présentation (Rivo Ratsialonana), PAL-MIT, La méthode de randomisation

- Support PowerPoint

AT : l'objectif de cet atelier est de discuter de pistes pour la mise en place d'un processus d'évaluation qui seraient « acceptables » (problème de déontologie lié à l'existence d'une discrimination).

Sur la démarche MIT/ la démarche à proposer

EL : problème = démarche qui se focalisation sur l'investissement et sur le temps court

PMB : problème = démarche qui appréhende les effets de la réforme sur le court terme ; appréhender des effets dans la durée, au-delà de juin 2009, même si premiers éléments à présenter à ce moment là

JPT : renvoie à une vision sociale particulière (US farmer versus agriculture familiale), restreinte à l'aspect économique ; besoin d'élargir, dans une perspective de développement durable aux dimensions sociales et environnementales : mettre en place de nouveaux indicateurs

EL : les contraintes qui s'exercent au niveau intra-ménages sont masquées (investir le niveau de l'individu également)

PL : choix de l'échelle, le dispositif MIT couvre à la fois les ménages, les funktane et les communes ?

JPT : les questions ne sont pas les mêmes selon les échelles ; impact de la sécurisation au niveau des ménages, impact du dispositif au niveau des communes

PL : idée que l'effet est lié au funktane dans lequel on se trouve

5. Réflexions (André Teyssier), Comment évaluer ?

- Support PowerPoint

Sur l'étude WB/ l'étude à proposer

AT : étude réalisée en 2006 par une équipe WB, en concertation avec PNF, sur un échantillon de 1600 ménages, analyse comparative entre terrains titrés ou non

PL : possibilité de réaliser même genre d'étude pour comparer terrains certifiés ou non ?

JPC : consulter l'étude Land Secure Rights in Africa, qui montre qu'il n'existe pas de relation mécanique entre la sécurisation et l'investissement, avant de développer l'analyse

6. Observations (Pierre-Marie Bosc)/ Discussion

- Support PowerPoint

Sur le choix des niveaux d'étude

CB : deux niveaux distincts niveau d'étude (i) les ménages (là où il y a des guichets) et (ii) les communes (là où il y a et où il n'y a pas de guichets)

PMB : concentration sur les communes où il existe des guichets, de façon à comparer les ménages avec et sans certification

CB : d'accord, mais attention au sens, les ménages sans certification peuvent toutefois bénéficier de l'existence des guichets

PL : effectivement, en ne se focalisant que sur les communes avec guichet on ne peut pas être sûr que la personne qui n'a pas de certificat ne bénéficie pas de l'environnement, de la présence des guichets (effets plus larges que la seule délivrance du certificat)

JPC : quel est le sens de travailler à l'échelle des ménages à Madagascar ?

EC : au niveau des hautes terres, travailler à l'échelle des ménages a du sens, mais pas au niveau du littoral où l'échelle plus pertinente d'analyse serait le lignage. Lignage basé sur un système patriarcal couplé avec un réseau d'alliances pyramidal (centralisation de la décision)

PMB : hautes terres = individualisation des droits ; littoral = prégnance des lignages dans le contrôle des ressources

AT : installation des guichets fonciers de plus en plus là où il y a des guichets de crédit (OTIV)

EB : prendre en compte à la fois des zones où l'OTIV est présent et absent

Sur les questions à traiter

EB : deux questions à discerner, celle de la motivation et celle de l'impact

Sur le fonctionnement des guichets

JPC : les guichets permettent de mobiliser la fiscalité, donc est-il envisageable que la commune puisse en retour financer des infrastructures ?

PMB : capacité des communes à générer des excédents par les certificats à documenter.

EB : existe-t-il une charte des guichets ? les guichets sont-ils tenus d'assurer des fonctions d'aménagement du territoire ?

AT : non, les guichets n'ont pas de fonction autres que celle de délivrer des certificats, mais sont toutefois amenés à occuper des fonctions connexes telles que le recouvrement fiscal et la garantie bancaire.

EB : important dans ce cas de prendre en compte le fonctionnement des autres marchés (économique, foncier)

Sur le besoin d'une enquête préliminaire (contextualisée)

EL : mener une enquête contextuelle de façon à identifier les variables discriminantes et à caractériser l'environnement

JPT : difficile du point de vue des bailleurs de fonds car implique travailler sur la diversité

JPT : décortiquer ce qui se passe, identifier les variables qui apparaissent liées à la sécurisation foncière (capital social, accès au crédit), observer les facteurs de production (capital, travail, terre), identifier clairement les facteurs de production.

PL : mener une pré-enquête avec plusieurs facteurs de contrôle ok (tester différents facteurs, impossible de tout mettre de manière indépendante, mais expliciter toutes les variables).

JPT : partir d'une analyse de situations sur 30 ou 40 unités, proposer une typologie ; avant de développer de manière systématique sur un nombre plus grand de variables

EL : partir de situations connues pour identifier les variables discriminantes (impossible à grande échelle)

JPT : avoir une typologie, caractériser les situations où il y a des guichets de façon à ensuite mieux caler l'analyse

Sur le type de dispositif de mesure/ la proposition

AT : ok sur l'esprit de la proposition, à savoir analyse de suivi mais pas de mesure des écarts entre zones à guichets et zones sans guichets (i.e. faire des comparaisons au sein des zones où il existe des guichets) ?

EB : dans une même commune, comparaison de ceux qui ont accès et de ce qui ne l'ont pas, difficile car les différences peuvent être liées à des différences ex ante. Chercher des situations dans lesquelles les conditions sont le plus ressemblantes, principe du propensity score matching. Qui a accédé aux certificats ? Quels profils ?

PL : méthode carrée à condition d'avoir une idée des profils. Aléatoire impossible, mais chercher à faire ressortir la diversité en comparant ceux qui sont certifiés et les autres, au sein des communes disposant de guichet foncier.

RR : renvoie à un débat entre expérimental et le matching (aléatoire mais très coûteux)

PL : faire des compromis en limitant des facteurs de contrôle à explorer. Intérêt du random = éviter les biais car tirage aléatoire (sinon impossible de connaître la distribution de l'erreur). Possibilité de recourir aux sondages (méthode non aléatoire) = méthode des quotas, consiste à prendre en compte 3 variables que l'on estime surdéterminantes sur ce que l'on veut mesurer (variables de contrôle) et à baser l'échantillonnage sur un modèle (par exemple 1000 individus pour 3 variables de contrôle). Pré-enquête comme méthode qui permet d'aller moins à l'aveugle sur la définition des quotas, en explorant ce qui est explicatif et en reconstituant un panel d'études d'impact (si on fait l'économie d'une pré-enquête, besoin alors de ré-échantillonner au sein de l'échantillon).

Sur le choix des hypothèses et des indicateurs

RR : ok, mais besoin d'hypothèses, ne pas se lancer à l'aveugle

PMB : quel dispositif est le plus robuste ? mise en place d'hypothèses > création d'indicateurs > mise en place du dispositif ?

JPC : se baser sur la littérature, intérêt heuristique dans la formulation des hypothèses

RR : dans un document de référence de justification de la mise en place de la réforme foncière, mise en évidence de relations positives entre la certification foncière et l'IED, la production agricole, le développement des collectivités territoriales, la gestion des ressources naturelles et la cohésion sociale.

PL : quels indicateurs simples et mesurables ?

JPT : objectifs relativement communs, donc repartir des analyses faites par ailleurs pour choisir les indicateurs (cohésion sociale : ok, mais comment mesurer, etc.)

JPC_h : existence de documentation avec de réels fondements empiriques depuis l'existence des guichets ?

AT : pas encore, 2006 comme expérimentation, 2007 comme lancement et 2008 comme mise en place du dispositif de suivi

EC : mal à l'aise par rapport à la méthodologie évoquée car on s'intéresse à une région sans que cela ne soit transposable et généralisable. Les communautés villageoises sont extrêmement hétérogènes et donc le problème de la certification s'y pose différemment. Besoin d'une enquête fine qui mette en rapport les structures locales du pouvoir.

Sur le choix des communes à retenir pour l'étude

EL : 45 guichets, mais quelle répartition ?

AT : seuls 30 sont fonctionnels, géographiquement, guichets présents dans 15 régions sur 22 mais 3 régions comptent à elles seules environ 20 guichets (concentration).

RR : pour l'évaluation ex ante, mise en place d'un baseline mais quelles communes retenir ?

PMB : baseline sur les zones où il va y avoir des guichets OU baseline sur les zones où il y a déjà des guichets ?

JPC : possibilité de faire des études rétrospectives sur les cas.

Sur la démarche d'ensemble à suivre

JPC : La priorité ne doit pas être de monter les hypothèses ex-nihilo mais bien de partir de la littérature, avant de croiser avec les connaissances empiriques et de construire un dispositif d'observation plus systématique. Cerner en contexte de jeu des variables prédéterminantes.

JPCh : besoin d'une phase d'imprégnation du terrain, travail de capitalisation à partir d'éléments empiriques à fournir

JPC : (i) partir de la littérature pour formuler des macro-hypothèses ; (ii) contextualiser ces hypothèses ; (iii) monter le dispositif d'observation, mener l'enquête. Revient à amener les questions d'échantillonnage et de variables de contrôle dans un deuxième temps, de manière plus réfléchie.

Sur la suite à donner à l'atelier

AT : création d'un forum interactif sur le montage du dispositif ; animation d'un atelier avec les partenaires du MCC-MIT, et compte tenu de leurs poids financier, besoin d'arriver à une validation mutuelle des lignes directrices en 2008.

EL : positionnement possible d'un stage de master en éco-anthropologie ; animation possible de séances qui combinent des approches différentes autour d'un même objet.

PMB : intérêt à se situer de manière collective (différent d'une expertise classique donc) ; attention toutefois à ne pas sous-estimer le niveau des exigences.

JPCh : pessimisme méthodologique du fait d'une expérience passée dans laquelle les ambitions des décideurs étaient antagonistes avec la « machine en place ».

JPT : possibilité d'obtenir un financement de l'UE pour le fonctionnement du collectif.

PMB : aboutir rapidement à une première proposition (formaliser et hiérarchiser les suggestions).

JPC : logique de durée qui ne correspond pas à l'échéancier des bailleurs.

JPT : oui, mais l'objectif doit être de pérenniser l'observatoire.

AT : ok, mais comment faire au niveau du fonctionnement ? Difficile de découpler l'observatoire du PNF du fait d'une pression forte au résultat !

JPC : quelle durée de vie alors ?

RR : rien de défini, tout comme dans le cas du PNF, contrats de 1 an renouvelables.

JPT : coupler l'observatoire avec un dispositif de formation, mettre en place une Université du Foncier, en s'appuyant sur des dispositifs internationaux.

Proposition « collective » qui semble émerger et faire sens :

- Phase 1 : revue de la littérature sur les impacts de la sécurisation foncière (quels enseignements ? quelles méthodologies d'évaluation (méthode, indicateurs retenues, échelles d'analyse...) >> identification d'hypothèses
- Phase 2 : pré-enquête >> contextualisation des hypothèses, choix des variables
- Phase 3 : enquête

Troisième Partie : Des collaborations via Masters et Doctorats

**Possibilités pour développer un travail collectif autour
de l'évaluation des impacts de la certification foncière à Madagascar**

**UMR Moisa
Equipe Gouvernance des ressources et des territoires
17 janvier 2008**

Plusieurs points de méthode devraient être travaillés :

- une analyse critique de la littérature économique et socio-économique dans d'autres situations / contextes que Madagascar
- comment mettre en place un dispositif d'évaluation au niveau des ménages ruraux :
 - o échelle d'appréciation : individu, ménage, exploitation agricole, système d'activités du groupe familial en prenant en compte les modalités spécifiques d'organisation des familles entre des zones où les droits sont fortement individualisés et des régions où les lignages représentent un pouvoir foncier important.
 - o sur le plan des méthodes statistiques, une revue des possibilités techniques et des impératifs liés à la comparabilité des résultats entre « groupes certifiant » et « groupes ne certifiant pas » devra permettre de définir les modalités de l'échantillonnage
 - o sur l'articulation entre les approches qualitatives et quantitatives
- comment aborder les questions posées par la mise en place des guichets fonciers au niveau des communes ? Quels outils et quelles méthodes ?

Comment engager un travail sur 2008 ?

Analyse critique de la littérature : programmation d'une séance avec définition a priori des papiers qui seraient examinés / discutés dans une double perspective :

- Comment les travaux antérieurs ont abordé la question et quelles questions se posent au niveau scientifique ? Quelles orientations donner à de futurs travaux à Madagascar ? (ie, les macro-hypothèses de JP Colin lors de l'atelier du 19/12)
- Quels enseignements en tirer au niveau opérationnel ?

A partir des guichets qui fonctionnent depuis le début 2006....

Le couplage d'une analyse qualitative et quantitative du fonctionnement d'un nombre réduit de guichets fonciers : Faratsiho et Amparafaravola

Une analyse quantitative exhaustive des demandes et des demandeurs en allant aussi loin que possible dans la caractérisation structurelle des demandeurs (structure de la famille, des activités économiques, des revenus, et place des parcelles certifiées dans le dispositif social et

productif). Cette analyse serait étroitement articulée sur une analyse qualitative forcément plus limitée en nombre de

Analyse qualitative des stratégies de certification des ruraux : quelles sont les raisons qui poussent certains ruraux à faire certifier leurs parcelles ? L'objectif de ces entretiens qualitatifs serait de définir les variables stratégiques permettant par la suite de raisonner sur les variables stratégiques à prendre en compte dans les dispositifs de mesure quantitatifs. Inversement prendre aussi comme base d'entretiens des ruraux ne s'étant pas engagés dans les procédures de certification

- des questions : rôle des résidents urbains dans l'activation des demandes de certification ?
- comment jouent les relations intrafamiliales sur les décisions de demande de certificat ?
- comment jouent les inégalités au sein des ménages ?
- au niveau des fokontany, quels effets sur ceux qui n'ont pas de terre ? Quelles sont leurs stratégies ?
- La certification des propriétaires est-elle un moyen de faciliter l'accès à la location pour ceux qui n'ont pas de terre en propriété ?

Sur les futurs guichets programmés ou en cours d'ouverture

Caractérisation des situations « initiales » au plan agricole et des activités de diversification économique s'il y a lieu.

Prise en compte de la demande sur la question de la mesure / caractérisation du sentiment d'insécurité foncière (AT a signalé l'absence de diagnostic initial) et de son évolution (en quoi la présence de guichets fonciers fait évoluer ou non cette perception ?) Quels outils de mesure de type sondage d'opinion ? Intérêts et limites de ces méthodes ?

Prendre en compte les conflits fonciers comme révélateur des stratégies et des intérêts des acteurs ? Quel investissement en recherche ? Master ?

Question des partenariats

Dimension statistique du dispositif de mesure : quelles compétences ? Ph Letourmy, V. Meuriot ?

Sollicitation au-delà de GRT pour le séminaire de décembre (MH Dabat, Ward Anseeuw, Ph Lavigne Delville,)

Propositions de mémoires de Master 2008

Proposition de mémoire de Master

Analyse des motivations et des stratégies de certification foncière des ruraux à Madagascar

La réforme foncière à Madagascar est un enjeu politique majeur du régime actuel qui en fait un axe stratégique de sa politique de développement économique et particulièrement en milieu rural. Sa mise en œuvre est financée par de multiples bailleurs de fonds. Elle repose sur la délivrance de certificats fonciers au terme d'une procédure contradictoire et publique de validation juridique locale par les collectivités territoriales (Communes). Mise en œuvre depuis 2004, les premiers guichets fonciers communaux ont commencé à fonctionner au début 2006.

Contenu du mémoire

Le mémoire abordera la question des droits de propriété (contenu, sécurisation et rapports aux usages productifs de la ressource foncière), dans une perspective d'économie institutionnelle privilégiant la question de la formalité/formalisation/informalité des institutions. Il explorera les dispositifs de sécurisation des droits sur un ou deux sites où un guichet foncier a été installé et les logiques conduisant certains acteurs à s'impliquer dans le programme de certification, lorsque d'autres continuent à sécuriser leurs droits à travers les dispositifs informels offerts par le système coutumier.

D'un point de vue méthodologique, la collecte des données combinera études de cas et enquêtes statistiques auprès de ménages ruraux; leur traitement associera interprétation qualitative et recours à la formalisation.

Compétence requises : une réelle capacité de travail de terrain, de bonnes disposition pour un investissement théorique et un intérêt pour combiner méthodes qualitatives et méthodes formelles.

Insertion institutionnelle

Le mémoire sera réalisé sur le terrain à Madagascar dans le cadre de l'Observatoire foncier qui est chargé du suivi et de l'évaluation de la réforme foncière. La supervision du mémoire sera assurée par des chercheurs de l'équipe GRT.

Perspectives

La réalisation de ce mémoire s'intègre dans un programme de recherche – expertise – formation qui est cours de négociation entre l'UMR Moisa et le Programme National Foncier. Une demande d'allocation de recherche doctorale est introduite auprès de l'UMR et de l'Ecole Doctorale par l'équipe GRT pour la rentrée 2008 sur le thème "Institutions formelles & informelles dans la sécurisation des droits sur les ressources naturelles. Déterminants et incidences économiques du choix de l'engagement des acteurs dans le programme de certification foncière à Madagascar" (voir projet de thèse).

Proposition de mémoire de Master

Marché du crédit et marché de la terre à Madagascar : interfaces et implications pour le développement agricole

Contenu du mémoire

Le mémoire portera sur les relations entre marché du crédit et marché de la terre à Madagascar, et l'incidence de ces relations sur la production agricole des petits exploitants malgaches. La politique ambitieuse de certification actuellement mise en œuvre repose sur le postulat d'une relation entre l'obtention de certificats fonciers pouvant être mis en garantie, l'accès au crédit formel et l'intensification de la production agricole. Le nombre limité d'institutions financières opérant en milieu rural et la faible densité de leur maillage territorial réduisent considérablement la capacité d'offre de crédit formel, indépendamment du statut du foncier. Cependant, dans certaines régions, notamment dans les hautes terres et les zones rizicoles, l'offre de microfinance agricole et rurale se développe. Par ailleurs, on observe fréquemment sur le terrain des arrangements institutionnels informels articulant marché de la terre et marché du crédit : mise en gage de parcelles auprès d'usuriers, faire-valoir indirect (FVI), contrats liés. Le champ d'investigation inclura donc à la fois le crédit formel et informel, et le foncier certifié et non certifié.

Le questionnement sera centré sur (i) les stratégies productives et les arrangements institutionnels autour de la terre et du crédit (mise en gage, métayage, contrats liés) dans un contexte de défaillance du marché formel du crédit, et (ii) les incidences de l'élargissement des possibilités d'accès au crédit formel sur ces stratégies productives et arrangements institutionnels.

Le mémoire mobilisera, dans une perspective d'économie néo-institutionnelle, un référentiel venant de l'économie des contrats et de l'économie des marchés fonciers et du crédit. D'un point de vue méthodologique, la collecte des données combinera études de cas et enquêtes statistiques auprès de ménages ruraux; leur traitement associera interprétation qualitative et recours à la formalisation.

Compétence requises : une réelle capacité de travail de terrain, de bonnes dispositions pour un investissement théorique et un intérêt pour combiner méthodes qualitatives et méthodes formelles.

Insertion institutionnelle

Le mémoire sera réalisé sur le terrain à Madagascar dans le cadre de l'Observatoire foncier qui est chargé du suivi et de l'évaluation de la réforme foncière. La supervision du mémoire sera assurée par des chercheurs de l'équipe GRT.

Perspectives

La réalisation de ce mémoire s'intègre dans un programme de recherche – expertise – formation qui est cours de négociation entre l'UMR Moisa et le Programme National Foncier. Une demande d'allocation de recherche doctorale est introduite par l'équipe GRT auprès du CIRAD pour la rentrée 2008 sur le thème "Marché du crédit et marché de la terre à Madagascar : interfaces et implications pour le développement agricole" (voir projet de thèse).

Propositions d'allocations de recherche 2008-2011

Proposition pour une allocation de recherche

**Institutions formelles & informelles dans la sécurisation des droits sur les
ressources naturelles**

**Déterminants et incidences économiques du choix de l'engagement des acteurs dans le
programme de certification foncière à Madagascar**

La terre constitue une ressource essentielle pour le développement rural des pays du Sud. La régulation de l'accès à la ressource foncière et de son usage est encore largement organisée, en Afrique, dans le cadre de systèmes fonciers "coutumiers", assimilés, jusque dans les années 80, à des dispositifs institutionnels inefficients du fait de leur dimension "communautaire", peu incitative, non sécurisante et constituant un frein au développement du marché foncier. Les Etats coloniaux puis indépendants ont généralement cherché à favoriser l'émergence et le développement de droits privatifs individuels sur la terre, bien identifiés, sûrs et transmissibles, avec la mise en place d'un dispositif de reconnaissance et de sécurisation des droits par le cadastrage et la délivrance de titres fonciers. Ces politiques ont fait l'objet de nombreuses critiques. Elles sous-estiment en particulier la sécurité que le système coutumier peut apporter, et posent une équivalence discutable entre titre formel et sécurité. L'intervention publique conduit à augmenter plus qu'à réduire la confusion et l'insécurité lorsqu'elle ne fait qu'ajouter une dimension au pluralisme légal et institutionnel qui préexiste généralement, et pose par ailleurs la question de "sécuriser qui ?" (avec le risque d'exclusion d'ayants droit ou d'usagers du système coutumier : femmes, jeunes, pasteurs, étrangers). Cette approche demande par ailleurs la mise en œuvre de moyens financiers, humains et organisationnels considérables au regard des capacités des états du Sud, tant pour sa mise en œuvre (lourdeur des opérations de cadastrage) que dans sa maintenance ultérieure (difficultés d'actualiser les enregistrements de mouvements fonciers). Ces critiques ont conduit à un infléchissement des recommandations en matière de politique foncière : la sécurisation n'impose pas un programme systématique de cadastrage/titrage, la mise en œuvre d'un tel programme ne se justifiant que sous des conditions particulières (absence de système coutumier en zones pionnières, situations foncières conflictuelles, etc.). L'accent est désormais mis sur des procédures souples de validation et de sécurisation des droits, y compris dans le cadre coutumier.

Madagascar offre en la matière un cas d'école reconnu comme particulièrement innovant, avec la délivrance de certificats fonciers par des "guichets fonciers" décentralisés, au terme d'une procédure contradictoire de validation juridique locale par les collectivités territoriales (Communes). Ce type de procédure tend aujourd'hui à être promu par les organisations internationales comme une option de sécurisation adaptée aux conditions des PED.

La thèse abordera la question des droits de propriété (contenu, sécurisation et rapports aux usages productifs de la ressource foncière), dans une perspective d'économie institutionnelle privilégiant la question de la formalité/formalisation/informalité des institutions. Elle explorera les dispositifs de sécurisation des droits, formels et informels. Elle s'intéressera en particulier, sur les sites où un guichet foncier a été installé, aux logiques conduisant certains acteurs à s'impliquer dans le programme de certification, lorsque d'autres continuent à sécuriser leurs droits à travers les dispositifs informels offerts par le système coutumier. Elle évaluera les incidences économiques de cette formalisation du point de vue des investissements productifs, de l'accès au crédit et de l'activation du marché foncier.

D'un point de vue méthodologique, la collecte des données combinera études de cas et enquêtes statistiques auprès de ménages ruraux; leur traitement associera interprétation qualitative et recours à la formalisation.

Compétence requises : une réelle capacité de travail de terrain et une capacité à combiner méthodes qualitatives et méthodes formelles.

Proposition pour une allocation de recherche CIRAD

Marché du crédit et marché de la terre à Madagascar : interfaces et implications pour le développement agricole

1. Projet de thèse

Problématique

La thèse portera sur (i) les relations entre marché du crédit et marché de la terre à Madagascar, et (ii) l'incidence de ces relations sur la production agricole des petits exploitants malgaches. La politique ambitieuse de certification actuellement mise en œuvre repose sur le postulat d'une relation entre l'obtention de certificats fonciers pouvant être mis en garantie, l'accès au crédit formel et l'intensification de la production agricole. Le nombre limité d'institutions financières opérant en milieu rural et la faible densité de leur maillage territorial réduisent considérablement la capacité d'offre de crédit formel, indépendamment du statut du foncier. Cependant, dans certaines régions, notamment dans les hautes terres et les zones rizicoles, l'offre de microfinance agricole et rurale se développe. Par ailleurs, on observe fréquemment sur le terrain des arrangements institutionnels informels articulant marché de la terre et marché du crédit : mise en gage de parcelles auprès d'usuriers, faire-valoir indirect (FVI), contrats liés. Le champ d'investigation inclura donc à la fois le crédit formel et informel, et le foncier certifié et non certifié.

Le questionnement s'organisera autour de deux entrées principales :

a) Stratégies productives et arrangements institutionnels autour de la terre et du crédit (mise en gage, métayage, contrats liés) dans un contexte de défaillance du marché formel du crédit

On peut avancer les hypothèses suivantes :

- H1 : Le recours au métayage et aux contrats liés relève d'une stratégie des exploitants agricoles pour surmonter la contrainte de financement plus que pour surmonter un problème d'agence.
- H2 : La contrainte de crédit formel ne permet pas à elle seule d'expliquer la faible intensité du recours aux intrants agricoles lorsque certains acteurs mettent en œuvre une stratégie productive de type "safety first".
- H3 : La contrainte de financement formel a une double incidence sur les structures foncières, en contribuant à (i) la concentration de la propriété foncière, à travers les ventes de détresse, les saisies de terres mises en gage auprès d'usuriers et l'impossibilité pour les petits exploitants de financer l'acquisition de terres; et (ii) à l'émergence de configurations contractuelles du type *reverse tenancy* (des petits propriétaires sous contrainte cèdent en FVI une partie ou la totalité de leurs disponibilités foncières à de grands propriétaires fonciers ou à des entrepreneurs agricoles).

b) Incidences de l'élargissement des possibilités d'accès au crédit formel sur les stratégies productives et les arrangements institutionnels préexistants

Une première interrogation porte sur l'effet de la certification foncière sur la demande de crédit.

- H4 : L'hypothèse ici est que cette relation est moins forte que ce qui est généralement postulé, en raison des attitudes des exploitants face au risque, la crainte de perdre la terre opérant, pour certains, comme frein à la demande de crédit.

Un second champ d'interrogations porte sur les implications productives et foncières d'un élargissement de l'accès au crédit formel, avec comme hypothèses principales :

- H5 : Un développement et une intensification de la production, au moins pour les catégories d'acteurs pour lesquels la contrainte de crédit formel représentait le principal facteur limitant (ie lorsque l'hypothèse H2 est infirmée). Si les avancées du programme de certification le

permettent, on cherchera à décomposer formellement les effets "crédit" et "certification" sur l'intensification de la production (à travers notamment une plus forte incitation à l'aménagement des rizières).

- H6 : Un changement d'attitude face au risque et une réduction des stratégies productives de type "*safety first*".
- H7 : Relativement au FVI, deux effets inverses sont attendus, dont l'appréciation sera fonction de la logique des pratiques contractuelles telle qu'analysée à travers la première "entrée" : (i) du point de vue des cédants, un moindre recours à la location et au métayage (si H1 est validée); (ii) du point de vue des tenanciers, un recours accru à la location, permis par de meilleures capacités de financement (si H1 est validée).
- H8 : Relativement à la distribution foncière (inégalités foncières), deux effets inverses sont ici encore attendus : négatifs (réduction des ventes de détresse; amélioration de la position des petits exploitants sur le marché foncier, en tant qu'acquéreurs) et positifs (saisie de terres mises en gage pour un accès au crédit formel).

Cadres théorique et méthodologique

La recherche mobilisera, dans une perspective d'économie néo-institutionnelle, un référentiel venant de l'économie des contrats, de l'économie des ménages et de l'économie des marchés fonciers et du crédit. Références majeures :

Bardhan P., 1989. *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Oxford: Clarendon Press.

Boucher S. R., M. Carter et C. Guiringer, sous presse. Risk Rationing and Wealth Effects in Credit Markets: Theory and Implications for Agricultural Development, *American Journal of Agricultural Economics*.

Deininger K., G. Feder, 2001. Land Institutions and Land Markets, in *Handbook of Agricultural Economics*, vol. 1A Agricultural Production, Gardner Rauser (eds). North Holland : Elsevier, pp. 288-324.

De Janvry A., G. Gordillo, J.-Ph. Platteau, E. Sadoulet (eds), 2001. *Access to Land, Rural Poverty and Public Action*. Oxford : Oxford University Press.

Haddad L., J. Hoddinott, H. Alderman, 1997. *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries. Models, Methods, and Policy*. London: The Johns Hopkins University Press.

Hayami Y, Otsuka K. 1993. *The Economics of Contract Choice. An Agrarian Perspective*. Oxford: Clarendon Press.

Hoff K, Braverman A, Stiglitz J. 1993. *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice, and Policy*. New York: Oxford University Press.

Platteau J.-Ph., 2000. *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. Amsterdam: Harwood Academic Publishers.

World Bank, 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. A World Bank Policy Research Report, Oxford : Oxford University Press.

D'un point de vue méthodologique, la collecte des données combinera études de cas et enquêtes statistiques auprès de ménages ruraux; leur traitement associera interprétation qualitative et recours à la formalisation.

2. Lien avec les axes stratégiques du Cirad et les activités de l'UMR MOISA

La thèse s'inscrit dans l'Axe stratégique 5 du CIRAD "Accompagner les politiques publiques pour la réduction des inégalités structurelles et de la pauvreté", et plus particulièrement dans les deux sous-axes "Connaissance des capacités d'adaptation des acteurs vulnérables" d'une part, "Rôle de l'agriculture dans la réduction des inégalités structurelles et de la pauvreté". Par ailleurs, le choix de Madagascar comme terrain s'aligne sur la stratégie géo-partenaire du CIRAD.

Ce projet s'inscrit dans l'équipe Gestion des Ressources et des Territoires (GRT) de l'UMR MOISA. Un des objectifs de l'équipe est d'explorer, à travers une démarche micro-analytique, les dispositifs institutionnels formels et informels régulant l'accès aux ressources, en s'intéressant à la caractérisation de ces dispositifs, à leur fonctionnement et à leur dynamique.

3. Quelques publications de l'équipe proposant le sujet

Bouquet E., 2005. Remittances and financial services, in *New Patterns for Mexico. Observations on Remittances, Philanthropic Giving, and Equitable Development* (Merz B.). Cambridge: Harvard University Press: 49-70.

Bouquet E. State-led land reform and local institutional change: titles, land markets and land security in Mexico, *World Development*. Accepté pour publication sous réserve de modifications demandées par les référés.

Bouquet E., B. Wampfler, M. Roesch, E. Ralison, 2007. Trajectoires de crédit et vulnérabilité des ménages ruraux: le cas des Cecam de Madagascar, *Autrepart* Numéro thématique "Risque et Microfinance" (44):157-172.

Colin J.-Ph., E. Bouquet, 2001. Le métayage comme partenariat. L'arrangement *a medias* dans la Sierra Madre orientale (Mexique). *Economie Rurale*, 261:77-92.

Colin J.-Ph. (ed.), 2003. *Figures du métayage. Etude comparée de contrats agraires (Mexique)*. Paris, Editions de l'IRD, 355 p.

Colin J.-Ph., 2004. Le marché du faire-valoir indirect dans un contexte africain. Eléments d'analyse, *Economie rurale*, 282:19-39.

Colin J.-Ph., M. Ayouz, 2006. The Development of a Land Market? Insights from Côte d'Ivoire, *Land Economics* 82(3):404-423.

Colin J.-Ph., P.-Y. Le Meur, E. Léonard (eds). *Les politiques d'enregistrement des droits fonciers. Du cadre légal aux pratiques locales*. Ouvrage en cours d'édition.

4. Terrains et partenaires

La recherche doctorale sera conduite en alternance (par périodes de 6 mois ajustables en fonction des besoins du terrain et de l'analyse) entre le terrain malgache et Montpellier (CIRAD/UMR MOISA).

A Madagascar, le/la doctorant/e bénéficiera de relations privilégiées avec le Programme National Foncier (conseiller technique A. Teyssier, mis à disposition par le CIRAD) et l'observatoire foncier, tout en conservant une indépendance intellectuelle totale vis-à-vis du PNF. Sur la base de contacts d'ores et déjà établis, une synergie sera également développée avec le secteur de la micro-finance rurale. Le/la doctorant/e pourra compter sur l'appui d'Emmanuel Fauroux, socio-anthropologue IRD (DR), spécialiste de Madagascar en résidence sur l'île.

Cette thèse s'inscrira dans le cadre des activités de l'équipe Gouvernance des Ressources et des Territoires de l'UMR MOISA et à ce titre le/la doctorant/e bénéficiera de l'animation scientifique engagée au sein de l'équipe.

5. Ecole doctorale, direction de la thèse et comité de thèse

Cette thèse s'inscrira dans le cadre de l'Ecole doctorale Economie et Gestion de l'Université de Montpellier 1.

Directeur de thèse : Jean-Philippe Colin, économiste IRD associé à l'UMR MOISA, HDR (expérience antérieure de thèses CIRAD : direction de la recherche doctorale de Perrine Burnod). Accord donné.

Co-directrice : Emmanuelle Bouquet, économiste CIRAD & UMR MOISA (HDR en préparation).

Composition prévisionnelle du comité de thèse : Céline Bignebat (INRA) (accord donné), Pierre-Marie Bosc (CIRAD) (accord donné), Catherine Guirkingier (Université de Namur), Hervé Rakoto (Professeur de Géographie, Université de Poitiers), Frédéric Sandron (IRD) (sous réserve de leur accord).

Cofinancements : un financement sera sollicité auprès du Programme National Foncier malgache.